

Sistema de Estudios de Posgrado

Maestría Profesional en Derechos Humanos

“Afectación de derechos de poblaciones vulnerables por debilidades en el diagnóstico y la formulación de políticas públicas en Costa Rica: análisis del ámbito laboral de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”

Trabajo final de graduación para optar por el grado de Máster en Derechos Humanos

Presentada por:

Carla María Rojas Benavides

Carné Universitario: 1-1089-0592

[AGOSTO 2010]

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	1
JUSTIFICACIÓN	3
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	6
1.1 Estados democráticos de derecho	8
1.1.1 Estado de Derecho.....	8
1.1.2 Principios y requisitos de los Estados de Derecho.....	9
1.1.3 Derecho de los derechos humanos	10
1.1.4 Democracia: representación y participación.....	11
1.2 Políticas públicas para poblaciones vulnerables	14
1.2.1 Definición y tipos de política pública.....	14
1.2.2 Etapas de la política pública	16
1.2.3 Modalidades de implementación de políticas públicas	18
CAPÍTULO II. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: PROCESO DE RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL	22
2.1 Reconocimiento internacional de los derechos humanos de las personas con discapacidad	23
2.1.1 Evolución de la percepción y el trato social de las personas con discapacidad.....	23
2.1.2 Cambio de paradigmas	26
2.1.3 Reconocimiento normativo e institucional internacional de los derechos de las personas con discapacidad.....	27
2.1.4 Derecho al trabajo de las personas con discapacidad.....	32
CAPÍTULO III. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: RECONOCIMIENTO EN COSTA RICA.....	35
3.1 Antecedentes políticos e institucionales de la Ley N°7600	35
3.2 Contexto de la Ley N°7600: igualdad y derecho al trabajo en Costa Rica.....	37
3.2.1 Constitución Política.....	37
3.2.2 Código de Trabajo	38

3.2.3 Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)	39
3.2.4 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).....	42
3.2.6 Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).....	43
CAPÍTULO IV. LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: PROCESO DE FORMULACIÓN, FORTALEZAS Y DEBILIDADES.....	45
4.1 Proceso legislativo de la Ley N°7600	45
4.1.1 Descripción del proyecto original: “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de de la persona con discapacidad de Costa Rica”.....	46
4.1.2 Aprobación en plenario.....	56
4.2 Ley de Igualdad de oportunidades, texto promulgado	57
4.3 Reglamento de la Ley N°7600	63
4.4 Avances y debilidades en la aplicación de disposiciones laborales de la Ley N°7600	66
4.4.1 Avances en la aplicación de disposiciones laborales de la Ley N°7600	67
4.4.2 Debilidades en la aplicación de disposiciones laborales de la Ley N°7600	72
CONCLUSIONES.....	81
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	88

Índice de Diagramas y Tablas

Diagrama N°1: Conceptos clave para el análisis del diagnóstico y la formulación de las políticas públicas para la población con discapacidad en Costa Rica: caso de la Ley 7600	7
Diagrama N°2: Relación entre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y su análisis	18
Tabla N°1: Evolución del derecho internacional de los derechos humanos de las personas con discapacidad	32
Tabla N°2: El derecho internacional del derecho al trabajo de las personas con discapacidad: principales estipulaciones	33
Tabla N°3: Trámite del expediente legislativo N°12.197, de la Ley N°7600	46
Tabla N°4: Principales cláusulas sobre empleo de los Títulos IV y V del “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de de la persona con discapacidad de Costa Rica”, abril 1995	48
Tabla N°5: Estructura del “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de de la persona con discapacidad de Costa Rica” y el texto sustitutivo	52
Tabla N°6: Principales aportes de fondo realizadas por las instituciones públicas consultadas sobre el texto sustitutivo, octubre de 1995	53
Tabla N°7: Ley N°7600, disposiciones del Capítulo II, Acceso al Trabajo	58
Tabla N°8: Personas con discapacidad matriculadas en servicios de formación del INA	67
Tabla N°9: Análisis DAFO efectuado al Sistema Público de Empleo de Costa Rica, en el marco del Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral	78

Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAIPAD	Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CNPJ	Consejo Nacional de la Persona Joven
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CONARE	Consejo Nacional de Rehabilitación
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONDI	Consejo Nacional sobre Discapacidad
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
LESCO	Lenguaje de Señas Costarricense
JPS	Junta de Protección Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
POA	Plan Anual Operativo

PYME	Pequeña y mediana empresa
SALTE	Servicio de Apoyo Laboral al Trabajador Especial
SPE	Servicio Público de Empleo
UCR	Universidad de Costa Rica
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UPI	Unidades Productoras Integradas

Introducción

“... aunque la democracia representativa es moral y prácticamente superior a la dictadura, es solo el comienzo de una democracia total, que implica la participación permanente de toda la ciudadanía en la totalidad del proceso político [...] La democracia participativa debería ser un componente de la democracia integral, cuyos otros componentes son la democracia biológica, económica y cultural. En otras palabras la democracia integral extiende la democracia política a todas las esferas sociales. Equivale a disfrutar de todos los recursos de la sociedad, así como del derecho y el deber de participar en las actividades sociales, solo sujetos a las limitaciones impuestas por el derecho de los otros.”
(Bunge, 1999)

Si bien durante los últimos años se han logrado avances significativos a nivel internacional y nacional para el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, persiste una problemática pública relacionada a la incapacidad para proporcionar su garantía efectiva, situación que impacta a la sociedad en conjunto y que, por ende, requiere de un papel activo por parte de los Estados. La necesidad de un rol estatal activo es indiscutible en el caso de gobiernos democráticos como el costarricense, dado el nexo indisoluble que existe entre dicha forma de gobierno y los derechos humanos, al ser este régimen político el medio natural para su protección y realización efectiva, habida cuenta que se constituye sobre la base de la voluntad popular y que procura la garantía de una serie de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales para todos los ciudadanos.¹

Ante la situación de vulnerabilidad que enfrentan poblaciones como los niños, los adultos mayores, las mujeres agredidas y las personas con discapacidad, los Estados democráticos deben reaccionar con políticas públicas específicas; entendidas como las decisiones que resultan de un proceso de análisis detallado para la atención de un determinado problema público.

Las leyes son la más clara respuesta estatal ante un problema público, ya que de acuerdo al principio de legalidad,² el sector público solo puede hacer aquello que explícitamente se señale en una norma. De tal manera, las leyes son política pública y pueden fungir como marco para la formulación de otras políticas más específicas, que se operacionalizan por diversas instituciones mediante programas, proyectos y servicios.

¹ El vínculo entre democracia y derechos humanos se expresa además en la en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se establece que: “La voluntad de la población debe constituir la base de la autoridad de gobierno...”.

² Consagrado en los artículos 11 de la Constitución Política de Costa Rica y de la Ley General de la Administración Pública.

Tomando en cuenta lo anterior, en el año de 1996, el Estado costarricense promulgó la Ley N°7600 para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población discapacitada del país, mediante la garantía de iguales condiciones de calidad y oportunidad, derechos y deberes, respecto al resto de los habitantes. De esta manera, la Ley N°7600 se constituye en el marco nacional para la defensa de una población con necesidades muy particulares.

Dicha Ley faculta al sector público para generar políticas específicas para atender las necesidades de ese sector de población del país (*V.gr.* las políticas nacionales en discapacidad formuladas por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial en el año 2001 o las políticas nacionales de salud para el periodo 2002-2006), incidiendo en áreas diversas como transporte e infraestructura, educación, vivienda, comunicación, seguridad social y trabajo.

No obstante, pese a la importancia de dicha iniciativa, ésta ha enfrentado diversos obstáculos en el proceso de ejecución y, por ello, se están afectando los derechos de la población beneficiaria.³ El sector empleo no ha sido la excepción, ya que esta población enfrenta dificultades para su formación ocupacional, para su inserción laboral e incluso para la recepción de la justa remuneración.

Conviene estudiar el origen de esas dificultades, máxime si se toma en cuenta que el trabajo es un derecho fundamental que posibilita una vida independiente, digna y de calidad.

³ En el título del trabajo se hace referencia a “afectación de derechos” porque los errores en el diagnóstico y formulación de la política pueden implicar desde violación directa de derechos hasta carencia de ejecutividad por factores como la falta de recursos, contradicciones legales o afectación de otros derechos; que no fueron previstos, fueron mal razonados o mal fundamentados.

Justificación

“Una de las formas de mayor reconocimiento e inclusión en la sociedad es la participación de los individuos en edad de trabajar en el mercado laboral. El empleo, no sólo es un derecho fundamental, también es una necesidad de todo ser humano...” (OPS, MS y CNREE, 2004).

Tal y como lo señalan la Organización Panamericana de la Salud, el Ministerio de Salud de Costa Rica y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el trabajo es un derecho fundamental de toda persona, pero además es una necesidad, en el tanto es una herramienta básica para garantizar el acceso a un nivel de vida digno y lograr la autorrealización personal. Incluso cabe señalar que de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, un trabajo decente significa el acceso a un ingreso digno, que garantice seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las personas. El trabajo decente es fundamental en el esfuerzo por reducir la pobreza y es un medio para lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

En vista de la relevancia social e individual del acceso a empleos decentes, las políticas públicas de empleo deberían ser una prioridad para los gobiernos democráticos de derecho, responsables de garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de todas las personas que habitan en un país. Además dichas políticas deberían de tener como punto central de atención a aquellos sectores de la población con mayor vulnerabilidad social, como es el caso de las personas con discapacidad, que cotidianamente tienen que lidiar con una serie de barreras sociales y debilidades infraestructurales que dificultan el disfrute de sus derechos más fundamentales.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, para el año 2008 aproximadamente el 10% de la población mundial -equivalente a 650 millones de personas-, padece de algún tipo de discapacidad. Esta situación significa que en muchos países por lo menos una de cada diez personas tiene una carencia física, mental o sensorial y, por lo menos, un 25% de la población mundial se ve afectada de alguna manera por la presencia de esas discapacidades. (WHO, 2009).

En el caso de Costa Rica, los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 señalan que el porcentaje de personas con discapacidad en el país equivale a un 5,35% del total de la población, dígito que corresponde a 203.731 individuos (52% hombres y 48% de

mujeres). Dicho estudio indica además que ese importante sector social enfrenta grandes desafíos en cuanto al acceso a servicios básicos (*V.gr.* salud, educación y vivienda) y problemas relacionados a la accesibilidad a los entornos físicos y la defensa de sus derechos laborales (OPS, 2004, p.9).

En este último sentido, por ejemplo el Censo Nacional indica que del total de personas con discapacidad que pueden trabajar, que se encuentran en condiciones y tienen la disposición para hacerlo (PEA), casi el 95% se encuentra desempleada o subempleada. De acuerdo a la OPS esta situación se explica fundamentalmente por la existencia de falsas creencias y desinformación sobre la discapacidad.

En esta situación ha sido decisiva la preponderancia que ocupó por muchos años en el país el modelo tradicional y rehabilitador para entender la discapacidad, basado en un esquema de sometimiento y dependencia. Esta visión indudablemente ha contribuido a mantener una imagen de las personas con discapacidad que no ayuda a su independencia, ni al goce pleno de sus derechos como seres humanos.

El largo predominio de esta perspectiva incidió en el impulsó tardío de políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad desde una perspectiva integral. El ámbito del empleo no fue la excepción y las políticas públicas específicas son relativamente recientes y en la actualidad enfrentan importantes retos.

En el camino hacia la plena vigencia de los derechos laborales de esta población en Costa Rica, destacan hechos como la promulgación en 1988 de la Ley N°7092 sobre el impuesto a la renta, que establece incentivos fiscales a los empleadores de personas con discapacidad y la ratificación del Convenio N°159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas en el año de 1991. Sin embargo, el punto de inflexión para comprender la realidad actual de las personas con discapacidad en el país lo constituye la promulgación de la Ley N°7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, del 29 de mayo de 1996, ya que en sus artículos 23 y siguientes, establece responsabilidades del Estado en materia de gestión de la promoción del acceso al empleo en igualdad de oportunidades y no discriminación de las trabajadoras y los trabajadores con discapacidad, en competencia con otros sectores de la población.

No obstante, cabe señalar que en la Ley no se señalaron plazos para la ejecución de las disposiciones en el área laboral, de manera que 14 años después se siguen enfrentando serias debilidades para garantizar el acceso a trabajo digno por parte de la población con discapacidad. Así

por ejemplo, el desempleo es sumamente elevado en este sector social y los sistemas de intermediación laboral y de capacitación son insuficientes para atender sus necesidades.

Ante este panorama, resulta conveniente determinar cuáles son las causas por las que en Costa Rica se no se logran ejecutar las disposiciones normativas para la mejora de las condiciones de trabajo de la población discapacitada, prestando especial énfasis a las etapas de diagnóstico y formulación de la Ley N°7600 como política pública. Para lograr lo anterior, la investigación se guía por los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar el proceso histórico internacional en torno al reconocimiento de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad.
- Describir el proceso en torno al reconocimiento de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad en Costa Rica.
- Determinar los resultados de la entrada en vigencia de la Ley 7600 en el área de trabajo: fortalezas y debilidades.
- Analizar el proceso de diagnóstico y formulación de la Ley N°7600 como respuesta a la problemática social de la población discapacitada del país: fortalezas y debilidades en el área laboral.

Al estudiar esta norma desde una perspectiva de política pública, se realiza una evaluación que posibilita la emisión de recomendaciones para la mejora directa de la política o para la mejora de posteriores procesos de formulación de políticas para la atención de poblaciones vulnerables. Lo anterior en el tanto la política pública se compone de cinco etapas: diagnóstico, formulación, decisión, implementación y evaluación (Subirats, 1994, p.43). De las primeras dos etapas depende el éxito de la ejecución inicial de la misma, pero mediante el estudio de la implementación se hace posible evaluar y retroalimentar a los formuladores de políticas.

Las contribuciones de esta investigación son, por tanto, teóricas y prácticas. En el primer ámbito, se realiza un marco teórico que permite comprender la importancia de la equidad en la democracia (relacionado al concepto de justicia), su relación con los derechos humanos y el papel de las políticas públicas para la garantía de los mismos. Además, se presenta un abordaje histórico sobre los derechos de las personas con discapacidad. En cuanto a las implicaciones prácticas, como se señaló anteriormente, se contribuye a la evaluación de la política, enfatizando en los momentos de diagnóstico y formulación.

I. Marco Teórico Conceptual.

Estados democráticos de derecho y políticas públicas para poblaciones vulnerables

El valor que se adjudica a la democracia y a los derechos humanos como parte consustancial de su desarrollo, es un aspecto determinante del contexto actual. Sin embargo, prácticas discriminatorias hacia ciertos sectores sociales –como las mujeres, niños, indígenas y personas con discapacidad- parecieran alterar la naturaleza misma de la democracia o, al menos, le imponen importantes desafíos.

Como indica Norbert Lechner, no deja de ser paradójico que en el momento histórico en que el régimen democrático conoce su más amplia implantación, éste tenga un sentido incierto. Se trata, no obstante, de una incertidumbre que no debe ser interpretada de manera negativa, sino, como un proceso que redescubre una vieja verdad: “... *la democracia no es un punto de llegada, fijado de una vez para siempre*”. (1996)

Por el contrario, la democracia es un movimiento histórico cuyo sentido tiene que ser actualizado permanentemente. Una parte de la democratización está volcada al futuro; por lo tanto, en el futuro la democracia es una meta y un ideal que motiva y legitima las actuaciones presentes. La democracia tiene lugar aquí y ahora, en la búsqueda de un futuro mejor.

Para tal propósito, se debe recordar que los Estados Democráticos de Derecho deben ser organizaciones sociopolíticas encargadas de garantizar una serie de derechos fundamentales para todos los habitantes de la nación, sin distingo alguno a partir de la pertenencia a un determinado sexo, etnia o grupo social. Para tal propósito resulta central que dichos Estados generen participativamente sistemas normativos acordes a esa consigna; así como sistemas políticos, institucionales y judiciales capaces de garantizar la observancia de las estipulaciones legales y, sobre todo, una ciudadanía educada bajo esos principios e interesada en participar en la construcción cotidiana de la sociedad.

En el caso de la población con discapacidad, se requiere entonces, de un sistema normativo que instituya los derechos fundamentales de ese sector de la sociedad y que, de acuerdo al principio de legalidad, guíe el accionar de las distintas instituciones públicas para procurar la equidad de oportunidades y garantizar una calidad de vida digna para todas las personas. Asimismo, se requiere

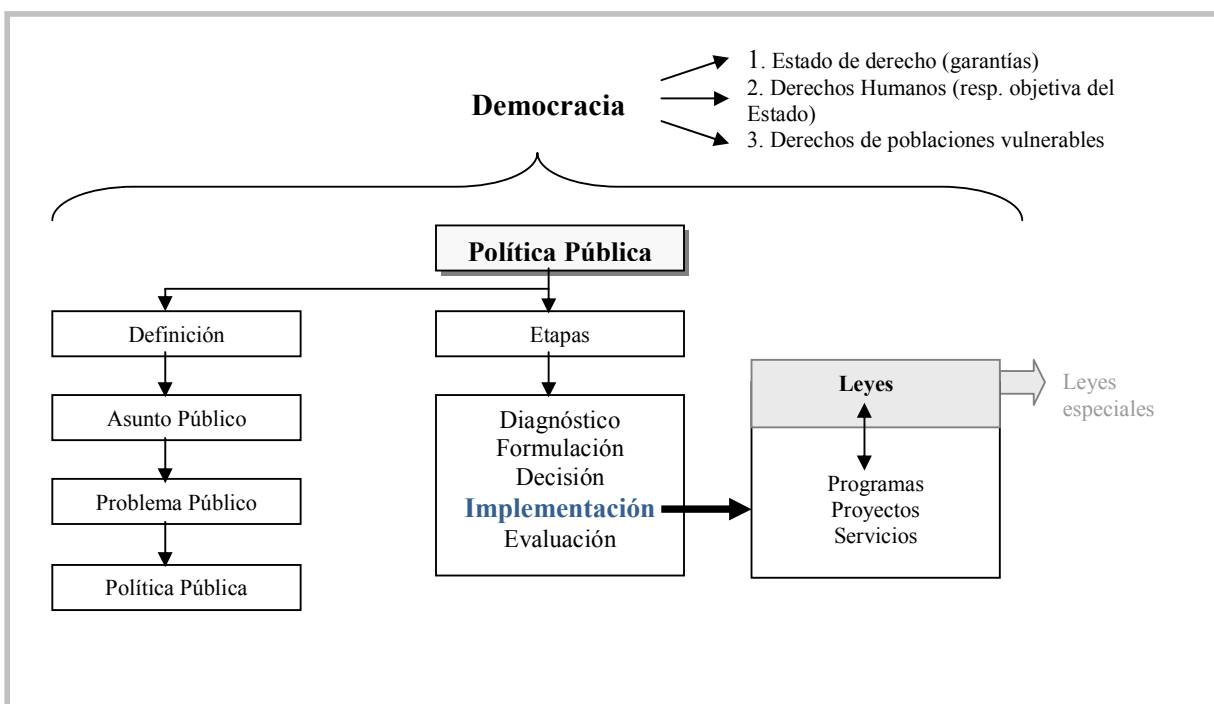
de la educación y sensibilización de toda la población, para que juntos se construyan oportunidades para los sectores vulnerables del país.

A continuación se presentan una serie de reflexiones teórico conceptuales en torno a la definición del Estado Democrático de Derecho, en la cual básicamente se enfatiza en que este es un tipo de Estado en el que se limita el poder del Estado a favor de las personas y que, para ello, requiere de sistemas participativos que consideren tanto a mayorías como minorías (ligado al concepto de justicia). Además, en un segundo acápite, se desarrolla el tema de las políticas públicas, como mecanismo fundamental para garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos intrínsecos a toda persona, sobre todo en los casos de poblaciones vulnerables, sobre las que incluso hacen falta políticas afirmativas o de discriminación positiva, para lograr dicho cometido.

En el diagrama N°1 se resume el camino que se sigue para la construcción del marco teórico conceptual.

Diagrama N°1

Conceptos clave para el análisis del diagnóstico y la formulación de las políticas públicas para la población con discapacidad en Costa Rica: caso de la Ley 7600



Fuente: Rojas Benavides, Carla.

1.1 Estados democráticos de derecho

Los Estados modernos que buscan la tutela de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, no pueden ser concebidos sino como Estados Democráticos de Derecho. Aunque la Ley no lo es todo, socialmente son necesarias reglas básicas de convivencia que procuren el convivio pacífico de los habitantes de una nación y el desarrollo de sus capacidades.

1.1.1 Estado de Derecho

De manera muy general, se debe recordar que el Estado de Derecho se origina en la necesidad de limitar el ejercicio de poder en la sociedad. Si bien su origen se remonta a los albores del pensamiento jurídico occidental (*V.gr.* doctrina aristotélica sobre la constitución mixta que debe contrarrestar la desnaturalización del gobierno), la idea de Estado de Derecho adquiere su forma concreta durante el siglo XIX. Específicamente se reconoce su primera etapa en la época del constitucionalismo liberal, cuando se dirige a limitar la acción del Estado en procura de la libertad del individuo.

No obstante, el punto de inflexión para el entendimiento del Estado de Derecho contemporáneo lo constituye el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando en respuesta a la catástrofe y la violación de derechos humanos, se puso un especial énfasis en su construcción y práctica, al ser concebido como un proyecto que permite vislumbrar un futuro mejor (Robbers en: Thesisng, 1999, pp. 34-35).

Sin embargo, de acuerdo al expresidente alemán Roman Herzog, cuando se intenta definir al Estado de Derecho se debe tener cuidado de no hacerlo en los términos de “lo bueno” y “lo justo”, porque difícilmente pueda existir un consenso ciudadano entre lo que es -o no es- bueno y justo. Para tener en cuenta toda la diversidad de opiniones del conglomerado social, es preciso concebirlo como aquel ordenamiento que concede al ciudadano amplia libertad para desarrollar su vida de la manera que mejor le parezca. En esta línea, resulta más conveniente entenderlo como aquel Estado que está al servicio del ciudadano. (Herzog en: Thesisng, 1999, pp. 21-22)

Pero ¿cómo se logra que efectivamente esté al servicio de las personas? Se consigue mediante la sujeción del poder público a la ley (principio de legalidad). Se busca que “En cualquier caso que intervenga, el Estado debe hacerlo de modo tal que su ingerencia sea limitada, previsible y calculable.” (Op. Cit.; p. 22)

Para conseguir lo anterior debe haber garantías instituidas vía ley (debatida y aprobada públicamente y posteriormente publicada). Es así que el Estado de Derecho significa el ejercicio del poder político sobre la base de leyes constitucionales con el objeto de garantizar libertad, justicia y seguridad jurídica.

Alrededor de esta definición, cabe traer a discusión tres aspectos de relevancia para la comprensión del concepto de Estado de derecho: la definición misma del derecho, la necesidad de que la ley atienda a cada coyuntura específica y la posible imperfección del marco legal.

En torno al primer elemento, W. Friedmann afirma que "... el concepto de derecho define una norma de conducta fijada por una cierta comunidad -y aceptada por la misma-, cuya observancia obligatoria puede reclamar una autoridad equipada con el poder de establecer normas de aplicación general y de darle cumplimiento a través de toda una serie de sanciones." (Citado en: Thesisng, 1999, p. 19). En este sentido, aunque el derecho suele ser concebido como una serie de órdenes que deben ser obedecidas (dicotomía coacción y sanción), esta es una visión a superar, ya que en realidad el derecho trata de una serie de regulaciones que permiten llevar la vida en paz y libertad. La coacción y la pena son secundarias.

Para la construcción de sociedades libres y pacíficas se requiere de sistemas jurídicos y administrativos que respeten las condiciones y cambios socioculturales particulares. Cada coyuntura histórica impone nuevos retos para la vida en sociedad y estos, generalmente, son incorporados en sistemas normativos que buscan atender las problemáticas y dinámicas sociales.

No obstante, se debe dejar en claro que la ley no es una panacea: puede haber leyes injustas, existe la posibilidad del error en las decisiones que toman los tribunales y el excesivo requerimiento legal puede llevar a una acumulación de normativa capaz de desembocar en desinformación y dañar el carácter público del derecho.

1.1.2 Principios y requisitos de los Estados de Derecho

Para Karpen (En: Thesisng, 1999, pp. 212-214), la definición, idea, principios y elementos constitutivos del Estado de derecho se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) El Estado de derecho designa un programa de limitación del Estado y apunta a un orden de paz a través del derecho.

- b) La idea que subyace al Estado de derecho es la sujeción y moderación del poder a fin de proteger la libertad personal, entendida como autodeterminación.
- c) El dominio de la Constitución y la Ley se complementa con los principios de distribución (el Estado con responsabilidades y la sociedad con garantías fundamentales) y de organización (división de poderes y representatividad).
- d) Algunos principios constitucionales se han impuesto en todos los Estados modernos como elementos esenciales del Estado de Derecho: justicia, libertad e igualdad.

En concordancia con lo anterior, Gerhard Robbers indica que en el debate contemporáneo sobre el Estado de Derecho resaltan los siguientes como buenos principios que se deben observar en la práctica: la universalidad y publicidad de la ley, la participación del pueblo en la legislación, la sujeción de los tribunales y organismos públicos a la ley, la división de poderes, la garantía de protección jurídica, la proporcionalidad, la primacía del derecho sobre la política y la garantía de derechos fundamentales. En este último sentido señala que:

“Como contenido fundamental del Estado de Derecho material aparece la garantía de derechos fundamentales. La libertad y la igualdad, la dignidad humana y su manifestación en las diversas garantías de los derechos humanos, son tradicionalmente los elementos esenciales del principio de Estado de Derecho.” (Robbers en: Thesisng, 1999, p.31)

Como proyecto social que limita la dominación a favor de la ciudadanía en conjunto, todo Estado de Derecho tiene que ser comprendido como una forma de organización colmada de deberes para el Estado y la ciudadanía. Si se desea exigir al Estado, la población tiene que estar comprometida con el Estado mismo. Se requiere de una adecuada cultura política, de respeto y compromiso con los principios del Estado.

Resulta necesaria la colaboración de los ciudadanos (compromiso ético y espiritual), una cultura coherente con los propósitos (educación) y un Estado social de derecho (la política social contribuye a la legitimidad del sistema).

1.1.3 Derecho de los derechos humanos

Los derechos humanos son aquellos que toda persona posee y que tiene el derecho de disfrutar, simplemente por su condición de ser humano. Se basan en el principio fundamental de que todas las personas poseen una dignidad humana inherente.

El Derecho de los Derechos Humanos incluye cualquier ley que se pueda utilizar para promover o proteger tales derechos. Se fundamenta primordialmente en tres tipos de normas y se mantiene en constante evolución: constituciones nacionales, tratados internacionales (que se encuentran en las convenciones y pactos, que garantizan a los individuos derechos específicos, establecen obligaciones para los Estados firmantes y crean mecanismos para supervisar el cumplimiento de obligaciones por parte de los Estados y que permiten que los individuos soliciten reparaciones por las violaciones de sus derechos) y el derecho internacional consuetudinario (por ejemplo, ciertas disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

En el caso de tratados internacionales, los Estados deben comprometerse, a nivel internacional y nacional, a evitar cualquier acción que viole o conduzca a una violación de los derechos humanos. Además, la mayor parte de los tratados obliga a los Estados a dar pasos decisivos en la adopción de medidas positivas, con el fin de asegurar el disfrute de los derechos humanos. Las constituciones y legislaciones nacionales podrían ofrecer mecanismos de reparación concretos y aplicables y es necesario agotarlos como regla general, antes de recurrir a los procedimientos de petición internacional

Finalmente se debe destacar que en el caso de Costa Rica, de acuerdo a la Sala Constitucional, los tratados internacionales que tutelen derechos fundamentales se encuentran sobre la Constitución Política. Específicamente señala que:

“... los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución.” (Sala Constitucional, 1995, voto 2313-95).

1.1.4 Democracia: representación y participación

El concepto de Estado de Derecho cobra un papel central entre los elementos que identifican a los Estados democráticos modernos, ya que la juridicidad aparece como un principio fundamental de estos. No existe una democracia en la que no sea necesario el establecimiento de un orden que estructure el control del poder y la convivencia social.

El poder es un elemento configurador del Estado, cuya legitimidad reside en la soberanía popular, o lo que sería similar, en el apoyo que le conceden los ciudadanos.

“El poder se encuentra adherido a la soberanía popular y es por ello que debe servir fielmente al pueblo. [...] Se integra de esta manera el respeto por los derechos fundamentales y el apego de la Administración Pública al principio de legalidad, principio fundamental que configura el actuar administrativo a los principios democráticos.” (Mata, 2001, p.24)

La cita anterior recuerda que las sociedades se componen por individuos y que el poder -al menos en democracia- se configura para atender de manera ordenada las demandas de los ciudadanos. La canalización de dichas demandas societales tradicionalmente se ha logrado a partir del principio democrático de representatividad. Sin embargo, la definición de la democracia como un régimen político basado en la representación de los intereses de los ciudadanos a partir de la emisión del voto (delegación del poder), se ha superado.

La evolución de las sociedades exige a la democracia nuevas formas para configurar el poder: los partidos han visto debilitado su papel como canalizadores de demandas y el principio de mayoría ha tendido a invisibilizar a las minorías. Los partidos políticos como principales decantadores de las demandas sociales han perdido su capacidad de representación y es por ello que en sociedades como las latinoamericanas se habla de un creciente desencanto hacia estas organizaciones, que se han convertido fundamentalmente en maquinarias electorales que solo se activan ante cada elección.

“Los partidos políticos han dejado de jugar un papel de transformación social. Su función se ha acotado a procesar, administrar, y pretender dar continuidad a la legalidad vigente. Han dejado de ser expresión genuina de todos y cada uno de los sectores que conforman el inagotable abanico de la conformación social. Es precisamente la expresión de los intereses sectoriales y no la política, lo que está en crisis, por ello la gente cada vez cree menos en los partidos políticos, por no sentirse representados en ellos.” (Mancilla, 2004)

El debilitamiento del vínculo entre los partidos y la ciudadanía ha llevado a la ampliación de la democracia, lo que en pocas palabras significa que la participación de las personas -ya sea de manera individual o mediante organizaciones- cobra cada vez un rol más importante. Actualmente se conjugan representatividad y participación, lo que garantiza un poder construido con mayor miramiento social.

Si bien continúa vigente la representatividad para la elección de gobernantes:

“... el asenso a la vida pública de los movimientos civiles en los últimos años hacen evidente el surgimiento de un nuevo orden social emergente, es evidente que se esta produciendo un nuevo centro de poder social, que reconoce que el Estado ya no puede ser el único en tener la potestad de otorgar bienestar social, que este debe ser compartido con la intervención de nuevos actores sociales, y sus agrupaciones dentro de un ejercicio plural de acciones compartidas, si no se entiende así y se insiste en que el Estado sea el único en la ejecución y distribución de las políticas sociales, se continuará con la exclusión y con los logros a medias...” (*Idem.*)

La democracia participativa no niega la delegación y representatividad de los partidos, pero sí los considera insuficientes, por lo que busca superar la concepción de democracia como ejercicio del sufragio. Ante esta situación se propone una interacción entre las instituciones formales y las asociaciones sociales, grupos de opinión y organizaciones no gubernamentales, entre otros sectores, para democratizar más la institucionalidad.

Como se destaca al inicio de este capítulo, la democracia es perfectible y justamente el mayor grado de participación social busca su mejora, al procurar que las decisiones públicas se tomen con la participación activa del ciudadano y sean, por lo tanto, responsabilidad de todos. Se trata de construir la sociedad constantemente, mediante un ejercicio de concertación, tolerancia y colaboración que desemboque en una mejora de la calidad de vida.

En esta misma línea, el principio de mayoría, tan importante en la definición tradicional de la democracia, tiene que ser interpretado en este nuevo contexto. En la democracia contemporánea la “regla de la mayoría” ocupa un papel decisivo, al procurar que se respete la posición de la colectividad cuando existen diversas propuestas o posibilidades para la toma de decisión ante un problema público. Esta situación ha llevado a que popularmente se asimile a la democracia con decisión mayoritaria.

Sin embargo, cabe señalar que en ciertas circunstancias, el aplicar la regla de la mayoría puede llevar a al irrespeto de derechos de minorías, por lo que la democracia se asocia también con el concepto de justicia. En este espacio es que la democracia participativa cobra mayor protagonismo, al garantizar espacios de incidencia a diferentes sectores.

En su acontecer cotidiano, las democracias suelen ser sumamente complejas, con múltiples reglas para la participación en los procesos de deliberación y toma de decisiones, en los que el poder se divide constitucionalmente o estatutariamente, con múltiples funciones y ámbitos territoriales, donde se establecen sistemas de control (contrapesos y limitaciones), que llevan a la conformación de distintos tipos de mayorías, a la preservación de ámbitos básicos para las minorías y a garantizar los derechos

humanos de los individuos y grupos sociales. Ese complejo equilibrio del poder en democracia se garantiza jurídicamente y por ello un desequilibrio de poder es desequilibrio en la Ley.

1.2 Políticas públicas para poblaciones vulnerables

Para la presente investigación interesa comprender el papel e importancia de las políticas públicas destinadas a la atención de las necesidades de poblaciones vulnerables en el marco de las garantías democráticas que componen el Estado social de derecho y que se nutren de los derechos humanos. Una norma como la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad es de vital importancia porque faculta a las entidades públicas para la generación de políticas específicas dirigidas hacia un sector vulnerable del país, en diversas áreas como salud, transporte e infraestructura, educación, vivienda, comunicación, seguridad social y trabajo.

Para identificar posibles causas de la deficiente aplicación de esa Ley, se requiere claridad en la definición del concepto de políticas públicas, sus etapas y tipos principales.

1.2.1 Definición y tipos de política pública

Tal y como señalan Oszlack y O'Donnell “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes” (En: Nef, 1984, p.282). De allí que analistas, técnicos y tomadores de decisión tienen que identificar aquellas cuestiones o problemas públicos que pueden y deben ser objeto de intervención estatal en un contexto determinado y dados los recursos existentes.

Para comprender la definición de dichos problemas, se deben considerar tres conceptos básicos: asunto social, agenda pública y problema público. Bernardo Kliksberg indica que si bien en toda sociedad existe una amplia gama de **asuntos públicos** -situaciones de incumbencia pública-; solo algunos de estos llegan a formar parte de la **agenda pública** -lista de asuntos de atención gubernamental-⁴ y que, de manera consecuente, se constituyen en **problemas públicos** -situaciones en las que se produce una insatisfacción pública de cierta demanda- que pueden llegar a ser objeto de formulación de políticas públicas (Kliksberg, 1993, pp.13-20).

En palabras de Oszlack y O'Donnell, de la totalidad de demandas sociales “Solo algunas son “problematizadas”, en el sentido de que ciertas clases [...] creen que se puede y debe “hacerse”

⁴ De acuerdo a Charles D. Elder y Roger W. Cobb, “Por formación de agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.” (Aguilar, 1996).

algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación en la agenda de problemas socialmente vigentes” (Op. Cit.; p. 282).

De manera consecuente, una **política pública** es el “... conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (*Ibid.*; p.384). Actualmente, la definición trasciende al Estado, porque en la formulación y ejecución de políticas se involucran diferentes agentes sociales y económicos -privados, públicos, nacionales e internacionales- (*V.gr.* organizaciones no gubernamentales, entidades financieras, grupos de la sociedad civil, empresa privada.).

A partir de esa definición se infiere que:

- La política pública no es ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, es entonces un conjunto de iniciativas que se dan en un momento histórico frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.
- Dado que en las iniciativas o respuestas al problema aparecen diversos actores, las decisiones de una y otra parte sobre la misma cuestión pueden diferir y causar distorsiones en el cumplimiento de los objetivos; de allí que se puede afirmar que la política pública siempre tiene carácter negociado y abiertamente conflictivo.
- La toma de posición de un actor suele generar repercusiones horizontales –toma de decisión y reajustes de posición- y verticales -asignación de recursos como tiempo, personal, dinero y equipo-. Este último nivel suele crear aparatos burocráticos nuevos o atribuir nuevas funciones a entidades existentes.
- El Estado es un actor más, que toma posición mediante acción u omisión, de manera que puede iniciar la cuestión, legitimarla, acelerar o moderar procesos, o simplemente bloquearla.

En Costa Rica, de acuerdo a Trejos, los programas o políticas en que se desagrega el gasto social público pueden verse en función de su criterio de diseño o asignación, resultando cuatro grupos clasificatorios de políticas:

- Universales: refieren a políticas sociales donde su criterio de acceso es la ciudadanía ampliada, esto es, se tiene derecho a ellos con la simple pertenencia o residencia en el país (*V.gr.* programas de educación general o básica, los programas de atención primaria y curativa de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales).

- Restringidas: estas generan cierta exclusión porque refieren a programas en principio universales pero que para acceder a ellos se requiere contar con un conjunto de requisitos previos, entre los que destaca incluso el pago directo. Aquí se incorpora la educación superior, la formación profesional, la regulación del trabajo y los programas culturales y recreativos.
- Contributivas: cuyo acceso depende de haber contribuido al proyecto por un largo tiempo (pensiones contributivas).
- Selectivas: estos programas están dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad o necesidad, principalmente aunque no exclusivamente, su situación de pobreza. Aquí se incluyen los programas que buscan incentivar el acceso y permanencia en la educación básica, los programas de nutrición y cuidado de niños, las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a grupos vulnerables como la población con discapacidad y los de dotación de vivienda (Trejos et al., 2006, p.67). Dentro de estas políticas públicas, las destinadas a la atención de poblaciones vulnerables, marginadas y discriminadas históricamente, también se conocen como acciones afirmativas o discriminación positiva. Esas acciones se dirigen a reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente excluidos como las mujeres o algunos grupos étnicos, raciales y/o discapacitados.

1.2.2 Etapas de la política pública

La formulación de una política es algo dinámico y complejo, por ello, el proceso: “(...) puede descomponerse analíticamente como una secuencia de actividades, desde el inicio hasta el final, desde un problema hasta los resultados.” (Meny y Thoenig; 1992, p. 104-105). En este sentido, muchos autores hablan del ciclo de la política o policy cycle, ya que se inicia con la atención de una demanda social, que recibe una respuesta estatal (que puede ser ejecutada con intervención de actores privados), que puede ser evaluada y, a partir de los hallazgos, iniciar el ciclo nuevamente. Las actividades de una política pública están ligadas de forma lógica, de tal forma que la anterior condiciona la que sigue: luego de la evaluación se realiza una retroalimentación con la información obtenida que sirve de insumo para una nueva implementación.

De acuerdo a Starling (En Subirats, 1994, p. 43), toda política pública implica las siguientes cinco fases:

- a. Diagnóstico: responde a cuál es el problema y qué sucedería si no se actúa. La adecuada identificación del problema determina la definición de soluciones adecuadas. En esa línea,

Peter May considera que es el momento más creativo de un analista porque implica el establecimiento de una relación satisfactoria entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables, es decir, entre lo que se busca y lo que se puede hacer para lograrlo. Dicho autor es enfático al señalar que si el problema y, por ende, los propósitos de la política son pobremente identificados y descritos, es muy posible que se ignoren o subvaloren ciertos efectos de la propuesta de política. Por ello insiste en que para entender toda la complejidad y alcance de una política, es esencial diagnosticar los puntos de apoyo de las diferentes opciones de acción. Sin embargo, al mismo tiempo recuerda que un buen problema no garantiza que haya una solución disponible o una solución inmediata (En Aguilar, 1996, p.238).

En el diagnóstico, además de identificar el problema, se definen los objetivos de la intervención, las opciones factibles de intervención (identificar factores del problema que pueden o no ser manipulados, atender el contexto institucional, consultar con expertos, analizar estudios, etc.) y se apunta la opción que mejor atienda el problema.

- b. Formulación: determina cuáles son los objetivos definitivos y las herramientas para afrontar el problema público identificado. Considera las opciones del diagnóstico y sus efectos, para tomar una dirección definitiva.
- c. Decisión: tiene que ver con la viabilidad o trámite político.
- d. Implementación: puesta en práctica e información generada en el proceso. Es el momento en el cual se llevan a cabo acciones concretas respecto a los objetivos planteados en el proceso de análisis y formulación. Es un proceso complejo que depende de la acción de los actores que participan y sus intereses (Policy Network).⁵
- e. Evaluación: tiene que ver con la definición de éxito y por tanto involucra estándares de evaluación, consecuencias e impacto.

Ante la proliferación de problemas sociopolíticos y administrativos, en la actualidad se proporciona un especial peso a la última etapa referida. Se requiere de más rigurosidad en la evaluación de las políticas públicas, es decir, que ésta ocupa un lugar central en la planificación y

⁵ La Policy Network es un esquema de análisis que permite comprender la realidad de la implementación como un escenario complejo, donde han de tratar de influir todos aquellos actores que se vean o puedan verse afectados por la política pública.

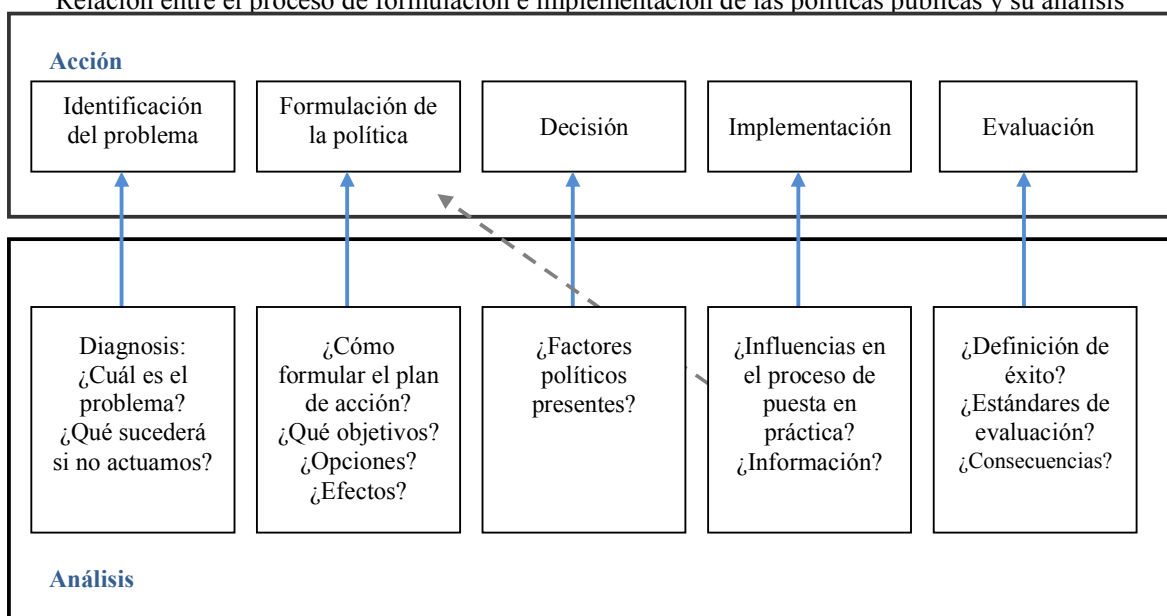
gestión institucional, ya que de ello depende la reformulación del plan de acción, la creación de uno nuevo o la decisión de no actuar más en esa dirección.

En general, la evaluación es el lente mediante el cual el tomador de decisión valora la imagen e impacto público de las acciones emprendidas (incorporando datos objetivos y percepción ciudadana). Para tal propósito, Gonzalo Robles reconoce la existencia de al menos cuatro modelos que pueden utilizarse de manera combinada:

- Modelos econométricos o que involucren cálculos costo-beneficio
- Técnicas cualitativas que incorporen al ser humano como parte de la realidad afectada por la decisión.
- Técnicas de modelado, que integran representaciones gráficas o físicas del proceso de política (diagramas de flujo, árboles)
- Técnica de modelado explícito o de modelos mentales/conceptuales que utilizan el analista y el tomador de decisión, para la predicción no cuantitativa de comportamientos de los individuos.

Diagrama N°2

Relación entre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y su análisis



Fuente: Starling, G. En: Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas. p. 43.

1.2.3 Modalidades de implementación de políticas públicas

Ante la situación de vulnerabilidad que enfrentan poblaciones como los niños, los adultos mayores, las mujeres agredidas y las personas con discapacidad, los Estados democráticos

responden mediante políticas públicas específicas; entendidas como las decisiones que resultan de un proceso de análisis detallado para la atención de un determinado problema público.

Ciertas leyes son la más clara respuesta estatal ante un problema público, ya que de acuerdo al principio de legalidad, el sector público solo puede hacer aquello que explícitamente se señale en una norma. De tal manera, las leyes son política pública y pueden fungir como marco para la formulación de otras políticas más específicas, que se operacionalizan mediante programas, proyectos y servicios.

a) Leyes y leyes específicas.

Para comprender la definición de las leyes específicas se debe de iniciar haciendo referencia al derecho a la igualdad, partiendo del hecho fundamental de que este tiene diferentes matices.

“Visto como "igualdad ante la ley" (acepción de igualdad en sentido formal), puede confundir al dar la idea de principio absoluto, como exigencia de que la generalidad de las personas serán medidas bajo el mismo raser una ley idéntica para todos y todas, sin que a nadie se le pueda dispensar de su cumplimiento o alcance. Sin embargo, su verdadera acepción es entender la igualdad como la posibilidad de que se otorgue un trato igual a todas aquellas personas que se encuentran en situación o circunstancias similares.” (IIDH, S.F.)

De lo anterior se sugiere la conveniencia de introducir en la sociedad criterios de "diferenciación", que tienen estrecha relación con el concepto de justicia. De acuerdo al concepto de justicia de John Rawls, en procura de la equidad, se debe dirigir a las instituciones del Estado para que aplaquen la fuerza de las condiciones desventajosas que no pueden controlar las personas, e intenten hacer cargar a los individuos únicamente con las consecuencias que se siguen de sus propias elecciones (1985, p.19).

Las circunstancias y condiciones personales no son estándar y por ello se debe otorgar un trato diferenciado a personas que se encuentran en una situación particular, basado en principios éticos y solidarios. La igualdad no es automática ni se logra con leyes generales.

En vista de lo anterior, se requiere de "acciones afirmativas", que buscan:

“... generar mayores oportunidades a personas y colectividades que no disfrutaban del mismo nivel de ventajas que el común denominador de las personas. Grupos de personas que son excluidas por su condición étnica (indígenas y afrodescendientes); de

género (mujeres); edad (niños, niñas y adolescentes y adultos mayores); o por algún tipo de reto especial (discapacidad), requieren de un trato equitativo para compensar, de manera temporal, esa desventaja.

La manera de proyectar la acción afirmativa es mediante leyes que promuevan la igualdad y equidad de esos grupos (conocidas como leyes de igualdad real), acompañadas de **políticas públicas, planes o programas** dirigidas a la sociedad civil para sensibilizar sobre la realidad discriminatoria que por razones y patrones históricos ha estado incrustada en la cultura de los países.” (IIDH, S.F., destacado no es del original)

No todos somos iguales ni tenemos las mismas oportunidades, por ello el Estado debe hacer lo posible para equiparar ciertas condiciones, bajo determinados contextos. De allí la importancia de un adecuado diagnóstico de la problemática social que se enfrenta.

b) Programas, proyectos y servicios: como se señaló anteriormente, la proyección de la acción afirmativa se realiza mediante políticas específicas, en la forma de programas, proyectos y/o servicios.

Un programa es “... *un conjunto de medidas delimitado desde el punto de vista funcional, geográfico, económico y temporal con vistas de alcanzar determinados objetivos cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno, y que tiene las siguientes características: conjunto articulado de actividades, con orientación hacia objetivos, con una metodología definida y con recursos definidos (personal, presupuesto).*” (Alpizar y Rojas, 2008).

De acuerdo a lo anterior, tienen independencia operativa, presupuesto propio y visión de largo plazo, trascendiendo en la planificación los años fiscales. La existencia de algunos programas está determinada mediante una ley orgánica o un Decreto Ejecutivo, pero en otros se establece por una decisión del jerarca (con apego al marco legal). Sin embargo, se debe advertir que en la práctica no todas las instituciones entienden lo mismo cuando hablan de “programas”.

“En la cadena de planificación estratégica, los objetivos de los programas se materializan a través de proyectos, actividades específicas y decisiones administrativas. Por ello, los proyectos se pueden entender como un conjunto de actividades específicas dirigidas a resolver un problema particular, que están delimitados por recursos finitos y una temporalidad de corto o mediano plazo. Los proyectos tienen una jerarquía inferior a los programas y se encuentran supeditados operativamente a algún programa o unidad administrativa.” (*Ibid.*)

Los servicios son una respuesta estatal ante demandas y necesidades específicas de la población, como por ejemplo los servicios de defensa que brinda la Oficina de Defensa del Consumidor, que sólo operan ante denuncias. La mayoría de los servicios están ligados a programas o proyectos, aunque también se encuentran servicios específicos que funcionan con una lógica propia.

Capítulo II. Derechos humanos de las personas con discapacidad. Proceso de reconocimiento internacional

“... la historia humana [...] está definida esencialmente por la creación imaginaria que “no significa ficticia, ilusoria, especular, sino posición de formas nuevas y posición no determinada sino determinante”. (Castoriadis citado en Casalla, 2004, p.75)

Tal y como reconoce Cornelius Castoriadis, los imaginarios sociales son tan determinantes que también pueden ser definidos bajo la noción de ‘poder instituyente’, es decir, un poder que es colectivo, anónimo y nunca totalmente explicitado; al cual sin embargo le debemos el sistema de normas, de instituciones, valores y orientaciones de la vida tanto colectiva como individual. Estas ficciones orientadoras se suelen concebir como necesarias para proporcionar a los individuos un sentimiento de comunidad, de identidad colectiva y de destino común.

Por muchos años el imaginario social predominante definió al mundo como masculino, de adultos, blancos y propietarios, excluyendo del ejercicio de la ciudadanía, a mujeres, niños, personas de color y desposeídos (Baratta, 1998, p.95). Igualmente las personas con alguna discapacidad no calzaban en esa visión de mundo y, por ende, eran excluidas del sistema.

El imaginario contemporáneo propone como ideal un mundo democrático, capitalista y occidental; en el que se persigue la equidad en el goce de los derechos fundamentales de todas las personas en un contexto en el que, sin embargo, persisten fuertes sesgos paternalistas y se propone un único esquema para ser desarrollado, generar riqueza y distribuirla.

Sin embargo, largos años de paternalismo y globalización capitalista han demostrado que esa ficción se encuentra muy lejos de ser la panacea para los principales flagelos sociales, como lo son la pobreza y la desigualdad. No se puede avanzar a partir de conceptos manipulables y manipulados, que favorecen a unos pocos y segmentan cada vez más a la sociedad. Ni se puede avanzar si se insiste en anteponer la racionalidad económica frente a otras existentes y posibles.

En el caso de los derechos de las personas con discapacidad, el camino para el reconocimiento específico de sus derechos fundamentales inició formalmente hasta finales del siglo XX, cuando se produjo un importante cambio en el discurso político imperante. Las personas con discapacidad dejaron de verse como objetos de intervención médica (enfoque clínico, limitado al diagnóstico y tratamiento de enfermedades), para ser considerados, por primera vez, como sujetos

de derechos originarios con respecto a las distintas instituciones públicas. El nuevo enfoque considera las capacidades y potencialidades de las personas con discapacidad, las imperfecciones y deficiencias de la sociedad circundante y los avances tecnológicos que inciden de manera directa en el mejoramiento de la calidad de vida de este sector social.

Sin embargo, el camino para el reconocimiento real de esa premisa ha sido largo y todavía no concluye. Personas con discapacidad viven en circunstancias excepcionalmente difíciles en todos los países del mundo.

A continuación se presenta un breve recorrido general del proceso internacional para el reconocimiento de los derechos de esta población.

2.1 Reconocimiento internacional de los derechos humanos de las personas con discapacidad

2.1.1 Evolución de la percepción y el trato social de las personas con discapacidad

“Las personas con discapacidad han pasado primero, de un derecho a sobrevivir, para luego adquirir el derecho a depender, hasta llegar finalmente al derecho a su independencia. Sin embargo las etapas de transición han sido terriblemente lentas y no están aún completas ni siquiera en las naciones más ricas y avanzadas.” (Wright citado en Herrera, 2002, p.53)

Tal y como se reconoce en la cita anterior, el reconocimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad básicamente pasa por tres grandes cambios de paradigma: primero se reconoció su derecho a sobrevivir, luego su derecho a la dependencia -fundamentalmente familiar- para garantizar un nivel de vida mínimo y, finalmente, se ha reconocido su derecho y deber de realizarse de manera autónoma.

En algunas sociedades de la Antigüedad, las personas que nacían con algún tipo de discapacidad estaban destinadas a la muerte y aquellas que adquirían la discapacidad en algún momento de su vida, eran simplemente abandonadas. Lo anterior, en el tanto se consideraba que no tenían ningún valor para la sociedad, negando su dignidad intrínseca como seres humanos.

En la Esparta de Licurgo, las leyes permitían el despeñamiento de los débiles y los deformes desde el Monte Taigeto. En la Roma Imperial, mientras tanto, la roca Tarpeia cumplía igual propósito con los niños y los inválidos congénitos y ancianos (Jiménez, 1996, p.202).

Esa práctica incluso fue retomada a mediados del siglo XX, cuando en el proyecto para el mejoramiento de étnico emprendido por Adolfo Hitler durante la Segunda Guerra Mundial, se ordenó el levantamiento de listados con personas con discapacidad para proceder a su aniquilación.

Sin embargo, esa concepción de las personas discapacitadas experimentó un cambio significativo con el advenimiento del cristianismo en las épocas preindustriales, cuando pasaron a ser consideradas como personas con derecho a vivir, pero incapaces de sostenerse por sí mismas o de mantener a sus familias, de manera que se les consideraba como dependientes sociales, objetos de piedad o receptoras de caridad.

El destino de las personas con alguna discapacidad, que lograban sobrevivir y alcanzaban la adultez, era, en el mejor de los casos, la mendicidad o el asilo de la Iglesia, cuando no la feria y el círculo de bufones.

Después del Renacimiento y bajo el amparo del absolutismo, los asilos pasaron a manos del Estado, apareciendo los hospitales como figuras centrales para la atención de las personas con discapacidad. Con la llegada de la Ilustración y el Iusnaturalismo se asignó un nuevo puesto esos miembros de la sociedad, que pasaron a ser concebidos como sujetos de asistencia. Lo anterior en contraposición a los ciudadanos con plenos derechos y útiles para la Revolución Industrial.

La sociedad asumió una actitud paternalista con respecto a los entonces denominados como minusválidos, internándolos con frecuencia en asilos especiales u hospitales. Las personas discapacitadas se convirtieron en pacientes o clientes que necesitaban cura. En esas instituciones, los profesionales médicos y los trabajadores sociales eran las personas que tomaban primordialmente las decisiones, eliminando el derecho a la autodeterminación.

Como resultado de esa situación, los discapacitados estaban excluidos de la sociedad en general. Aunque la presunción era que las personas con discapacidades necesitaban rehabilitarse de sus problemas, grandes cantidades de ellas sufrían condiciones para las cuales no había curas conocidas en esa época. De manera que la sociedad no daba lugar a la integración, perpetuando por lo tanto los mitos de desigualdad.

A excepción de los pocos beneficiados con bienes de fortuna, la inmensa mayoría de personas con discapacidad, a lo largo de todos esos siglos, estuvieron condenados a un rol marginal, pobre y atípico, o de administrado, asistido, tutelado.

En la primera mitad del siglo XX, las dos guerras mundiales tuvieron un efecto profundo en la manera en que la sociedad consideraba y trataba a la gente con discapacidad. Los miles de soldados que regresaron con alguna discapacidad provocaron que la sociedad tomara medidas para que las personas afectadas en los conflictos pudieran desarrollar su vida y reingresaran a la fuerza laboral.

Así por ejemplo, en la década de 1920 se aprobaron en Estados Unidos las primeras leyes de rehabilitación vocacional, para proveer servicios a los veteranos de la Primera Guerra Mundial que quedaron discapacitados. Sin embargo, los mayores cambios se produjeron en medio de los movimientos por los derechos civiles de sectores excluidos -como mujeres y negros-, en la década de 1960.

Es a partir de la década de los años setenta que surge en los Estados Unidos, el movimiento del "independent living". Este movimiento es un producto indirecto de la guerra de Viet Nam, donde más de cincuenta mil soldados estadounidenses murieron y docenas de miles fueron afectados física, sensorial o mentalmente. A su discapacidad se les sumaba el estigma de ser "perdedores", en una sociedad tan marcada por la competencia (Astorga, S.F).

La limitada estima de ese sector social tuvo que ser compensada con la lucha por sus reivindicaciones y derechos. El enfoque del problema es completamente distinto al del modelo de la rehabilitación. La deficiencia y la falta de destreza no son el núcleo del problema, ni el objetivo final que hay que atacar, sino la situación de dependencia frente a los demás. El problema se localiza en el entorno y dentro de tal entorno se incluye al proceso de rehabilitación por ser donde muchas veces se cultiva la dependencia.

A partir de la década de los años setenta, se trabaja entonces por la igualdad de oportunidades, el respeto a sí mismo y la autodeterminación.

2.1.2 Cambio de paradigmas

De acuerdo a Jiménez (1996, pp. 202-203), para comprender el entorno social que han enfrentado y enfrentan las personas con discapacidad en la actualidad, resulta conveniente realizar una división analítica que refleje la variabilidad de las percepciones sociales hacia esa población. Así sugiere la existencia de tres modelos o paradigmas a lo largo de la historia: tradicional, rehabilitador y de autonomía o vida independiente.

Antes de iniciar su caracterización, se debe indicar que los diferentes matices y cambios de perspectiva a la hora de enfocar a la discapacidad, no se han dado en sucesión escalonada. En la actualidad quedan muchos resabios del modelo tradicional, como es el caso de las campañas para la recolección de fondos para rehabilitación que aluden al espíritu cristiano y a la ayuda del desvalido.

- a) Paradigma tradicional: Este paradigma se caracteriza por una marginación orgánica, funcional y social que sitúa a las personas con discapacidad en los estratos inferiores de la sociedad, sobre todo en un esquema de sometimiento y dependencia. Las personas con discapacidad no son consideradas como sujetos con iguales derechos que el resto de las personas que componen las sociedades.

Los esquemas asistenciales iniciaron en la Edad Media basados en los principios cristianos de la beneficencia y la caridad y por ello inicialmente fueron concebidos y aplicados por la Iglesia. Durante los siglos XIX y XX continúa la asistencia como cuestión de orden público, la asistencia como derecho legal y la asistencia como seguridad social.

- b) Paradigma rehabilitador: Surge ante el regreso de los veteranos de la Segunda Guerra Mundial, que sufrieron alguna discapacidad durante el conflicto armado. Predomina un esquema de índole médico-industrial con una dialéctica de útil-inútil, con un esquema de dominación o dependencia encabezado por especialistas y profesionales que decidían las acciones y decisiones de ese sector de la población.

Tanto el modelo tradicional como el rehabilitador han sido sumamente nocivos para el reconocimiento real de los derechos de las personas con discapacidad, en el tanto han contribuido a la creación de estereotipos con fuertes cargas negativas. A través de ellos se ha transmitido un mensaje donde se pueden identificar dos sujetos, el que siente lástima y el que la inspira. Uno que aspira a proteger y negar, frente a otro que asume una posición de inferioridad e inseguridad. La lástima es una manera de agredir y discriminar, quien siente

lástima se siente superior a quien la inspira; por tanto hay un trato diferenciado que dificulta el alcance de la igualdad entre seres humanos.

- c) Paradigma autonómico o de vida independiente: Emerge del movimiento de personas con discapacidad, con el fin de romper con los anteriores modelos discriminantes. Se basa en la eliminación de la dependencia y busca un cambio social radical, al romper con el esquema que presentaba a la persona con discapacidad como el centro del problema. Mediante este nuevo paradigma se sostiene que la discapacidad es básicamente un problema creado por la sociedad, por la segregación, la discriminación y, en general, la violación de los derechos fundamentales de este sector. De acuerdo a Herrera,

“En este nuevo paradigma lo que importa es reconocer que todas las personas independientemente del tipo o grado de discapacidad pueden aprender a asumir más responsabilidades, tomar decisiones en relación con sus vidas y contribuir más con sus familias y con su comunidad.” (2002, p.54)

Desde esta perspectiva, la discapacidad no es una cualidad, sino una colección compleja de las condiciones, muchas de las cuales son creadas por el ambiente social. Por lo tanto, en este enfoque, la gerencia del problema requiere una clara acción pública social, que pasa por hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación completa de la persona con discapacidad en todas las áreas de la vida social.

2.1.3 Reconocimiento normativo e institucional internacional de los derechos de las personas con discapacidad.

El reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad es relativamente reciente, ya que si bien la mayoría de instrumentos para la defensa de los derechos humanos cobran especial fuerza a partir de los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial, estos tratados o convenios iniciales son de índole general, es decir, que afirman derechos de todos los seres humanos en vista de la libertad, igualdad y dignidad inherentes a los seres humanos. La doctrina afirma que los instrumentos internacionales en discapacidad son el resultado de la evolución del derecho a la protección de las minorías (Arguedas, Jiménez y Sandoval, 2001, p. 45).

Desde una perspectiva general, el derecho a la igualdad de las personas encuentra sustento fundamentalmente en los siguientes instrumentos normativos:

- Declaración Universal de Universal de los Derechos Humanos, ONU, 1948

- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, OEA, 1948
- Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, ONU, 1948
- Convención sobre el estatus de los refugiados, ONU, 1951
- Convención sobre la igualdad de remuneración, OIT, 1951
- Convención sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, OIT, 1958
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, ONU, 1966
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ONU, 1965
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA, 1969
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ONU, 1979
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ONU, 1984
- Declaración sobre el derecho al desarrollo, ONU, 1986
- Convención sobre los Derechos del Niño, ONU, 1989

Esos instrumentos y por ende el derecho a la igualdad, son promocionados y protegidos en la región por órganos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. En el primer caso destacan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Comité contra la tortura, Comité de derechos del niño(a), Comité para la eliminación de la discriminación racial, Órganos de cooperación internacional, Consejo de Seguridad, Corte Internacional de Justicia y Secretaría General. Por su parte el Sistema Interamericano tutela mediante la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En cuanto a la defensa específica de los derechos de las personas con discapacidad, Leandro Despouy, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de la Discriminaciones y Protección de Minorías de las Naciones Unidas, sostiene que fue hasta la década de los años setenta cuando la comunidad internacional -presionada por los sufrimientos provocados por fenómenos como los conflictos bélicos, las catástrofes ecológicas y el hambre generalizada- tomó conciencia de los problemas que tenía que afrontar esa población y de ahí la necesidad de generar normas específicas. Como punto de inflexión de esa preocupación multilateral por la población discapacitada, señala la

adopción de la Declaración de los Derechos de los Impedidos,⁶ por la Asamblea General de las Naciones Unidas de en el año 1975 (1993, p. 2).

El propósito de dicha Declaración era procurar las condiciones necesarias para la puesta en práctica de resoluciones anteriores que propugnaban por la igualdad, realizando un llamado de conciencia al mundo entero sobre la situación que enfrentaban las personas con algún tipo de discapacidad. Se basó en la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental del año 1971, en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, disposiciones constitucionales y resoluciones de diversos organismos internacionales.

La Declaración instituye que toda persona “impedida” tiene derecho a que se respete su dignidad humana y, de manera consecuente, posee los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos, lo que supone el derecho a disfrutar de una vida decorosa y lo más normal y plena posible. Entre sus principales disposiciones destacan: el derecho a medidas que le permitan lograr mayor autonomía; a recibir atención médica, psicológica y funcional; a vivir en el seno de una familia y a ser protegido contra la explotación y discriminación.

Como un segundo paso, en diciembre de 1976 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 1981 como el “Año Internacional de los Impedidos”, de cuya preparación y celebración resultó, en 1982, un “Programa de Acción Mundial para los Impedidos”. Ese Programa fijó una estrategia de acción global para promover la prevención de las incapacidades, la rehabilitación y el logro de la igualdad y plena participación social de las personas con discapacidad.

Allí se reconoció el derecho de toda persona a la igualdad de oportunidades, ampliando el concepto tradicional de derechos humanos. Por primera vez se definió la discapacidad en función de la relación entre las personas con discapacidad y un entorno con deficiencias. En el Programa se establece que:

“La minusvalía está, por consiguiente, en función de la relación entre las personas con discapacidad y su ambiente. Ocurre cuando dichas personas se enfrentan a barreras culturales, físicas o sociales que les impiden el acceso a los diversos sistemas de la sociedad que están a disposición de los demás ciudadanos.” (Arguedas *et. al.*; p. 62).

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución N°3447, adoptada el 9 de diciembre de 1975.

Es por ello que el Programa impulsó acciones en las áreas de educación, trabajo, entorno económico, social y cultural.

Un tercer hito lo constituye la proclamación, en el año de 1983, del Convenio N°159 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la readaptación profesional y empleo de las personas inválidas.⁷ Su objetivo central es establecer las bases para garantizar el acceso al trabajo en igualdad de derechos y oportunidades; la permanencia, estabilidad, ascenso, goce de una serie de servicios y un salario digno.

El Convenio establece que todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad. Para ello impulsa la adopción de una política laboral y formativa basada en la igualdad de oportunidades, con medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva (*Cfr.* OIT, Convenio 159, arts. 3, 4, 7 y 8).

En diciembre de 1993, después de años de trabajo político, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un conjunto de normas tendientes a la equiparación de oportunidades y el impulso de la independencia personal, denominadas “Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”. Para cumplir con tales propósitos, las esferas de acción son: las posibilidades de acceso a educación, empleo, cultura y religión; el mantenimiento de ingresos y seguridad social; la garantía de una adecuada vida familiar e integridad personal.

Aunque las Normas Uniformes no son de carácter vinculante, pueden convertirse en fuente de derecho consuetudinario. Ellas llevan implícito un firme compromiso político y moral de los Estados parte.

En el ámbito regional, la Organización de Estados Americanos adoptó el 7 de junio de 1999, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Por medio de esta Convención los Estados miembros se comprometen a la eliminación de la discriminación, en todas sus formas y manifestaciones, contra las personas con

⁷ Ratificado por la mayoría de países de la Región; por Costa Rica mediante el decreto número D-20453, con fecha de ejecútese 09-05-1991.

discapacidad. En su artículo tercero instituye que para lograr lo anterior, los Estados parte se comprometen a:

“Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad...” (OEA, 1999)

Finalmente, el 3 de mayo de 2008, entró en vigor el primer instrumento normativo global a nivel de las Naciones Unidas para atender las necesidades de la población con discapacidad. El propósito del Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ según se estipula en el Artículo 1, es “... promover, proteger y garantizar que todas las personas con alguna discapacidad disfruten totalmente y de la misma manera de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y que se fomente el respeto a su dignidad inherente”.

Este Convenio propone un cambio trascendental en la manera como las sociedades consideran a las personas con discapacidad, al instituir a la persona como el factor clave en la toma de decisiones sobre su propia vida. Convierte a las personas con discapacidad en “tenedores de derechos” y en “sujetos de derecho”, con la participación total en la formulación e implementación de planes y políticas que les afecten.

El Convenio sobrepasa las cuestiones de acceso al entorno físico, considerando problemas más amplios sobre igualdad y eliminación de las barreras legales y sociales. Impulsa la participación, las oportunidades sociales, la salud, la educación, el empleo y el desarrollo personal.

La Convención y cada uno de sus artículos se basan en ocho principios rectores:

- a. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b. La no discriminación;
- c. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e. La igualdad de oportunidades;
- f. La accesibilidad;
- g. La igualdad entre el hombre y la mujer;

⁸ Costa Rica firma la Convención y su Protocolo el 30-3-2007 y los ratifica el 1-10-2008.

- h. El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad (ONU, 2008).

La supervisión internacional de esa Convención correrá a cargo del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Conferencia de los Estados Partes.

Tabla N°1

Evolución del derecho internacional de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Norma o proyecto	Entidad responsable	Año de aprobación
Declaración de los Derechos del Retrasado Mental	ONU	1971
Declaración de los Derechos de los Impedidos	ONU	1975
Programa de Acción Mundial para los Impedidos	ONU	1982
Convenio N°159 sobre la readaptación profesional y empleo de las personas inválidas	OIT	1983
Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	ONU	1993
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	OEA	1999
Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	ONU	2008

Fuente: Rojas Benavides, Carla. 2010.

A manera de síntesis se puede afirmar que a nivel internacional se está trabajando para implementar un cambio social y cultural que permita la autonomía y la vida independiente de las personas con discapacidad. Se han realizado pasos importantes por destacar su igualdad inherente en tanto seres humanos con dignidad. Ahora resta que los Estados y la sociedad en general, impulsen políticas públicas que conviertan en realidad la tan buscada igualdad.

2.1.4 Derecho al trabajo de las personas con discapacidad

El derecho humano al trabajo ha sido consagrado por largo tiempo tanto en la normativa nacional como internacional, donde se presenta como un derecho de las personas que debe ser garantizado por los Estados, mediante el impulso de políticas para garantizar el goce pleno, efectivo y equitativo del empleo. En el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece que:

- “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la

dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social...”

En el caso de la población con discapacidad, ese derecho se ha delimitado en los términos que se recogen en la tabla N°2.

Tabla N°2
El derecho internacional del derecho al trabajo de las personas con discapacidad: principales estipulaciones.

Norma	Principales estipulaciones
Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, 1971	El retrasado mental tiene derecho a la seguridad económica y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil.
Declaración de los Derechos de los Impedidos, 1975	El impedido tiene derecho a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa, y a formar parte de sindicatos. Derecho a recibir atención médica, psicológica y funcional; a la readaptación médica y social; a la educación; la formación y a la readaptación profesionales; las ayudas, consejos, servicios de colocación y otros servicios que aseguren el aprovechamiento de sus facultades y aptitudes y aceleren su integración o reintegración social.
Convenio N°159 de la OIT, 1983	Art. 2. Todo Estado miembro, de acuerdo a sus condiciones, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Art. 3. Dicha política contemplará medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las personas y promoverá oportunidades de empleo en el mercado regular del empleo. Art. 4. Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre todos los trabajadores. Las medidas positivas especiales para lograr la igualdad entre los trabajadores inválidos y los demás, no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos. Art. 7. Las autoridades deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo.
Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, 1993	Art. 7. Los Estados deben reconocer que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo. 1. Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo. 2. Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo (impulso de medidas como capacitación profesional, planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas, etc.). 3. Los programas de medidas estatales deben incluir: medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo, apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, y prestación de servicios apropiados de formación y colocación. 4. Sensibilizar al público con miras a lograr que se superen las actitudes negativas. 8. Adoptar medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el sector no estructurado.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,	Art. 3. Los Estados deben: 1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las siguientes: - Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración. 2. Trabajar prioritariamente en: la prevención de las formas de discapacidad prevenibles; la

1999	detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales; la sensibilización de la población, para eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes negativas hacia esa población.
Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2008	<p>Art.26. Los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales.</p> <p>Art. 27. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad (en selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional) y garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables. 2. Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones. 3. Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás; 4. Permitir acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua. 6. Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias. 7. Emplear a personas con discapacidad en el sector público. 8. Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado (programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas) 9. Velar por que se realicen ajustes para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo. 10. Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto. 11. Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

Fuente: Rojas Benavides, Carla. 2010.

Como se desprende de la tabla anterior, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad se fundamenta esencialmente en el derecho a la igualdad y, por ende, en la generación de igualdad de oportunidades. Por ello atraviesa desde la formación profesional, hasta la orientación y la garantía de los elementos necesarios para la adecuada inserción laboral.

Capítulo III. Derechos humanos de las personas con discapacidad: reconocimiento en Costa Rica

3.1 Antecedentes políticos e institucionales de la Ley N°7600

Desde inicios de la vida independiente y hasta inicios del siglo XX, es posible identificar en Costa Rica esfuerzos no sistemáticos para la atención de ciertos sectores de la población discapacitada del país. Así por ejemplo se pueden citar acciones para atender personas con enfermedades causantes de discapacidad, como la lepra y la tuberculosis. Asimismo, se identifican acciones para atender a personas con problemas mentales, tales como la decisión de construir de un hospital de dementes (1883) y la creación del Servicio de Medicina Escolar Infantil (1914).

Sin embargo, una fecha clave para comprender la intervención estatal en el tema de la discapacidad, es el 23 de junio de 1940, día en que por medio del Decreto N°10 se funda la Escuela de Enseñanza Especial de Guadalupe por parte del señor Fernando Centeno Güell. Como parte de la política social impulsada por la administración Calderón Guardia, en la década de los años cuarenta se creó además la Caja Costarricense del Seguro Social; se fundó una escuela para niños con retraso mental, trastornos auditivos y del sistema vocal; y mediante la Ley N°61 de 1944 se ratificó la creación de la Escuela de Enseñanza Especial Centeno Güell y se declaró de interés público la educación de niños con discapacidad.

En 1952 Costa Rica ratificó el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Seguridad Social. Se adquirió así el compromiso internacional de incorporar en el sistema nacional las prestaciones por invalidez. Además, de acuerdo a Ureña y Guillen, en “... 1954 se implementan los primeros servicios de rehabilitación física y en 1960 los de rehabilitación profesional.” (2007, p.115)

La aparición de la epidemia de poliomielitis en la década de los años cincuentas propició que se entendiera a la discapacidad como un problema que aquejaba a la sociedad y que su atención requería más que atención médica.

Es así que a partir de esa situación aparecen otras acciones de trascendencia, como fueron la creación del Patronato Nacional de Rehabilitación en el año de 1955, la promulgación de la Ley fundamental de educación (N°2160) en el año de 1957 –que define la educación especial-, la creación del Patronato Nacional de ciegos mediante la Ley N°2171 de 1957; la apertura del primer

centro vocacional para la rehabilitación en 1960, la instauración de la clínica del Instituto Nacional de Seguros en 1964 y la creación de la Junta de Protección Social de San José en 1966.⁹

En la década de los sesentas se crearon más de una decena de Centros de Educación Especial y en 1973, mediante la Ley N°5347, se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). Esta entidad surge con el objetivo de orientar las políticas de Estado en materia de discapacidad, promoviendo acciones adecuadas a las necesidades del sector y ajustadas a los recursos disponibles.

Durante la década de los años ochentas, se procuró la integración profesional de los discapacitados, por ejemplo mediante la rehabilitación, el establecimiento de equipos interdisciplinarios en diversas instituciones públicas y privadas del país y el establecimiento de beneficios fiscales para a los empleadores de personas con discapacidad.¹⁰ Además se realizaron esfuerzos por descentralizar la ayuda a esa población.

Otros avances -generados por la vía de Decretos Ejecutivos- en esa década lo constituyen la reglamentación de los Centros de Asistencia de para Ancianos e Inválidos (1982); la reglamentación de la Comisión de Asistencia al Minusválido (1982); la creación del Instituto de Rehabilitación y Formación Hellen Keller dentro del Ministerio de Educación Pública (1985); la creación de la Comisión Institucional para la prevención y la atención integral del niño y el adolescente abandonados con lesiones físicas y mentales (1988); el establecimiento de Políticas Nacionales de Prevención de la Deficiencia, la Discapacidad, y la Rehabilitación Integral (1989); y la reglamentación de la Ley para la aplicación de la pensión vitalicia para personas con discapacidad y que además están en situación de abandono o cuyos familiares carecen de recursos económicos y que, por ende, requieren del apoyo del Estado (1989). (Arguedas et. al., 2001, p. 72)

En 1990 el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) integró a sus programas la formación profesional de personas con discapacidad. Un año después, Costa Rica ratificó el Convenio 159 de la OIT sobre Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas.

⁹ Mediante la Ley N°3785, reformada por la N°6404, se establece como: "... adjudicatarios directos de cuotas de la lotería a minusválidos, con incapacidad permanente. Además establece que las instituciones del Estado están obligadas a acondicionar instalaciones en sus principales edificios, que sean utilizados por los minusválidos para el expendio de loterías a los trabajadores de la misma institución. Favorece la inserción de la persona discapacitada. (Murillo Galindo en: Ureña y Guillen, 2007, p.119).

¹⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1988). Ley N°7092 sobre el impuesto a la renta e incentivo en favor de los empleadores que contraten personas con discapacidad.

Sin embargo, cabe destacar que hasta inicios del último decenio del siglo XX, el enfoque predominante en Costa Rica era básicamente el tradicional, tratando, en muchos de los casos, a las personas con discapacidad con lástima. Incluso el enfoque rehabilitador, se ha visto muy influenciado en el país por esa perspectiva tradicional.

Es así que el paso más importante para el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas con discapacidad lo constituye la Ley N°7600 o Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, mediante la cual se procura un importante salto cualitativo hacia la atención integral de ese sector de la población costarricense y, sobre todo, constituirse en un importante paso para garantizar la vida digna e independiente a este sector de la población.

3.2 Contexto de la Ley N°7600: igualdad y derecho al trabajo en Costa Rica

3.2.1 Constitución Política

La Constitución Política de Costa Rica es contundente al señalar en su artículo 33 la igualdad de todas las personas ante la ley y reconocer que no podrá ejercerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana. Igualdad entre iguales.

Adicionalmente, en el numeral 51 recuerda que:

“La familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad tiene derecho a la protección del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección el niño, el anciano y el enfermo desvalido.”

Si bien el enunciado anterior quizá no resulta del todo acorde con los avances que se han producido en términos conceptuales y prácticos en el reconocimiento de los derechos de la población con discapacidad, lo cierto del caso es que reconoce la existencia de grupos inmersos en la sociedad, cuyos derechos son vulnerados en razón de una condición particular. De manera en ese artículo se muestra que la búsqueda de la igualdad, a través de la atención de la población vulnerable, constituye un pilar fundamental del Estado costarricense.

En el ámbito laboral el artículo 56 constitucional instituye al trabajo como un derecho del individuo y una obligación de la sociedad. Además señala que:

“El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna

forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía...”

De manera consecuente, en el artículo 57 se señala que toda persona trabajadora tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica y que le garantice bienestar. El salario será igual para trabajo igual.

Se puede afirmar entonces, que de acuerdo a nuestra Carta Magna el trabajo es un derecho de toda persona y el Estado está obligado a colaborar en su consecución, así como a garantizar que éste se ejecute en condiciones dignas y equitativas. Las personas con discapacidad cuentan por tanto con los mismos derechos que el resto de la población para insertarse en el mercado de laboral en condiciones de igualdad de oportunidades, permitiéndoles el acceso a una vida digna e independiente. Tienen derecho a un trabajo que les permita sentirse útiles en los ámbitos público y privado.

Para que esos derechos sean una realidad, el Estado debe ocupar un papel central. Sin embargo, estudios del CNREE con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón señalan que la inserción laboral de las personas con discapacidad es deficiente, en el tanto la tasa de desocupación es mayor que el promedio nacional. Estas instancias sostienen que las personas con discapacidad con 12 o más años presentan una tasa de ocupación bastante menor que la nacional (28% frente a un 51% a nivel nacional) y que la tasa de desocupación es más de cuatro veces mayor que el promedio nacional (6% frente a 26% a nivel nacional). Además se logró constatar que el ingreso promedio de las personas con discapacidad es inferior al de las demás personas (CNREE y JICA, 2006, pp. 18 y 177).

Estas condiciones son contrarias a las disposiciones constitucionales referidas. El desempleo y la desigualdad en el ingreso minan la independencia de esta población, su capacidad de tener una familia y contribuir a su digno desarrollo.

3.2.2 Código de Trabajo

El Código de Trabajo data de mediados del siglo XX y se inspira en la doctrina social de la iglesia. En él se regula las relaciones entre el Estado y los trabajadores; entre los trabajadores y los empleadores; y entre estos y el Estado; con el propósito de tutelar los derechos de cada uno de los actores de la relación laboral, pero prestando central atención a las personas trabajadoras. Para profundizar en esta última afirmación, es importante señalar que el Código, en su artículo 4, define

al trabajador como “... toda persona física que presta a otra u otras sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo.”

Las disposiciones generales del Código de Trabajo establecen que a ninguna persona se le puede coartar su libertad de trabajar, ni se le puede impedir que elija el trabajo que desee -siempre que no lesione con ello derechos de terceros o perturbe derechos sociales-. De manera que el Código aboga por la igualdad entre las personas, contemplando y ampliando los derechos consagrados constitucionalmente.

No obstante, como fue señalado en el marco conceptual de este trabajo, se debe realizar la salvedad de que la igualdad es la posibilidad de que se otorgue un trato igual a todas aquellas personas que se encuentran en una situación o circunstancias similares. Como no todas las personas son iguales, deben existir criterios de diferenciación que permitan identificar acciones para procurar la equidad en las situaciones a enfrentar. Después de equiparar, se podría hablar de igualdad.

El Código de Trabajo no fue diseñado para atender las situaciones particulares que deben enfrentar las personas con discapacidad. No se plantea la eliminación de barreras sociales, culturales y arquitectónicas para que la igualdad de oportunidades laborales sea una realidad. De ahí la necesidad de una Ley específica y de políticas de afirmación positivas en el área.

Además se debe resaltar que en el título IV del Código de Trabajo, que regula la protección del trabajador en el ejercicio de sus labores, se presentan una serie de elementos que buscan mitigar al máximo los efectos que pueden provocar los riesgos de trabajo (indemnizaciones, incapacidad, reubicación, rehabilitación, readaptación, etc.); no se regulan los derechos de las personas trabajadoras que por enfermedad o accidente sufren de una discapacidad y desean reinserirse en su puesto de trabajo. En ese sentido puede considerarse restrictivo en cuanto al derecho que ostenta la persona con discapacidad para mantener su condición laboral. XX

3.2.3 Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)

Mediante la Ley N°5347 del año 1973, se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). De acuerdo al artículo primero de su Ley, esta institución es la encargada de “... orientar la política general en materia de Rehabilitación y Educación Especial en coordinación con los Ministerios de Salubridad Pública, Educación Pública, Trabajo y Seguridad

Social, así como la Planificación, Promoción, Organización, Creación y Supervisión de Programas y Servicios de Rehabilitación y Educación Especial para personas físicas o mentalmente disminuidas, en todos los sectores del país.” De esta manera, se le atribuye al Consejo funciones de rectoría del sector discapacidad.

Para lograr la coordinación delegada, su Junta Directiva se integra por un delegado y un suplente de las siguientes entidades: Ministerio de Salubridad Pública, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Mixto de Ayuda Social, Asociación de Industrias de Buena Voluntad de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Colegio de Trabajadores Sociales, Asociaciones de Padres de Familia de Niños Excepcionales (legalmente constituidos) y Empresa Privada. Asimismo delegados y tres suplentes de las Asociaciones de personas con discapacidad, legalmente constituidas.

De acuerdo al artículo 3 de la Ley N°5347, los referidos delegados y sus suplentes serán nombrados en cada caso por la máxima autoridad de la entidad representada, entre las personas más facultadas para contribuir en los campos de la Rehabilitación y la Educación Especial. Se instituye en ese mismo numeral que los nombramientos conllevarán la autoridad para tomar decisiones en nombre de la entidad representada.

Entre las funciones del CNREE destaca en el inciso d) del artículo 2 de su ley de creación, su responsabilidad por “Fomentar medidas que aseguren las máximas oportunidades de empleo para los disminuidos físicos y mentales.”

Entre las áreas de trabajo del CNREE destacan las siguientes (OIT, S.F.):

- Capacitación: de grupos de los sectores público y privado en el manejo de los conceptos correctos sobre discapacidad. Lo anterior para lograr que las instituciones y las empresas sepan cómo actuar cuando brindan su servicio a una persona con discapacidad.
- Asesoría a instituciones: instituciones públicas y privadas, así como los gobiernos locales, reciben asesoría para garantizar el cumplimiento de la Ley N°7600.
- Atención a ONGs: el CNREE promueve y apoya las organizaciones de personas con discapacidad, para que asuman la defensa de derechos y la satisfacción de sus necesidades.

- Orientación: el CNREE facilita a las personas con discapacidad y a sus familias un servicio de orientación que estudia los casos particulares y pone a estas personas en contacto con las instancias competentes, con el fin de buscar una solución a sus necesidades específicas.
- Fondo Rotatorio Préstamos: programa que impulsa, mediante el otorgamiento de préstamos, la creación de proyectos productivos orientados a aumentar el nivel de empleo directo de las personas con discapacidad.
- Servicio de Apoyo Laboral al Trabajador Especial (SALTE): mediante contratos de producción con la empresa privada el programa SALTE brinda al trabajador especial un ambiente adecuado a sus capacidades, en el cual encuentra un medio de preparación para el mercado laboral.
- Estadística: el CNREE posee el único registro estadístico, en el ámbito nacional, que pretende generar un conocimiento fundamentado de la discapacidad en el país.

Sobre este último tema se debe destacar que en el inciso d) del artículo segundo de la Ley de creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, se instituye que una de sus funciones será:

“Organizar el Registro Estadístico Nacional de los Disminuidos Físicos o Mentales para su identificación, clasificación y selección.”

Es así que por solicitud del CNREE, el Poder Ejecutivo decretó la creación del “Registro Nacional de Minusválidos”, como dependencia del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Lo anterior con el fin de que se convirtiera en una herramienta básica para coordinar y programar las acciones públicas en el campo de la rehabilitación.

En el artículo 3 del referido Decreto 8445-SPPS se instituye que,

“Toda persona física o jurídica, queda obligada a proporcionar de manera cierta y oportuna, los datos y la información que el Consejo determine como necesarios para la elaboración del Registro Nacional de Minusválidos, conforme a los sistemas y fórmulas que el propio Consejo establezca. Quedan especialmente comprendidas dentro de esta norma los establecimientos de atención médica, conforme a definición contenida en el artículo 69 de la Ley General de Salud, así como los Centros Educativos, Públicos o Privados, los Establecimientos Correccionales y las Instituciones de Bienestar Social.”

Aunque ahí se señale que la omisión en el cumplimiento de estas obligaciones será sancionada conforme a la Ley; lo cierto del caso es que este registro cuenta con serias debilidades.

Finalmente, se debe señalar que en el año 2000 se emitió de la directriz ejecutiva número 27, que instituye la política pública en discapacidad. Una de sus fortalezas es que crea en su artículo 1 las comisiones en materia de discapacidad en cada institución pública, les exige a crear una política y un plan institucional en materia de accesibilidad y las obliga a rendir cuentas sobre dicho plan; situación que contribuye al trabajo del CNREE.

Pese a la importancia del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, este enfrenta importantes retos que no han sido atendidos de manera oportuna por los poderes de la República (*Vid. Supra.* Cap. 4, acápite 4).

3.2.4 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

De acuerdo al artículo primero de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1955), este tiene a su cargo:

“... la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajos y a previsión social; y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patrones y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia social en los vínculos creados por el trabajo.”

De manera que junto al CNREE, el MTSS es responsable de garantizar trabajo decente a la población con discapacidad. Sin embargo, para realizar su labor cuenta con importantes limitaciones. Así por ejemplo, en el diagnóstico del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID), se destaca que en general los sistemas públicos de empleo de la subregión centroamericana se caracterizan por el poco presupuesto de los Ministerios de Trabajo, la centralidad de los servicios prestados, falta de información integral para la formulación de políticas públicas de empleo, insuficiencia de los servicios de intermediación laboral (por ejemplo falta de itinerarios de inserción, sistemas de seguimiento de la inserción, clasificaciones de ocupaciones actualizadas) y falta de una oferta de formación profesional adecuada a los requerimientos de poblaciones vulnerables. (2006, pp.22 y 23). Costa Rica no es la excepción e inclusive en la actualidad muchas de esas características, aunque han mostrado una ligera mejoría, se mantienen e incluso toman matices más serios al

tratarse de atención de las necesidades de poblaciones vulnerables como la compuesta por personas con discapacidad (este aspecto se desarrolla en el próximo capítulo).

Dentro del Ministerio de Trabajo, corresponde a la Dirección Nacional de Empleo la ubicación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. En este ámbito y en atención a las disposiciones de la Ley N°7600, en el año 2001, mediante el Decreto Ejecutivo 30391-MTSS, se creó dentro del Ministerio de Trabajo la Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Dentro de los objetivos de esta Unidad destacan el coadyuvar a la consecución de la tarea de transversalizar el enfoque de equiparación de oportunidades, no discriminación en el empleo y accesibilidad a los servicios ministeriales, en todas las áreas del accionar del MTSS, mediante la promoción, orientación, monitoreo de los procesos de cambio institucional que requieren la prestación de servicios con equidad y no discriminación en razón de la discapacidad.

Esta Unidad especializada del MTSS, se encarga de la tramitación de los requerimientos y demandas de la población con discapacidad en materia de trabajo hacia la Dirección Nacional de Empleo, en dónde se desarrolla un servicio de intermediación entre el empleador y la persona con discapacidad. Parte importante del esfuerzo de esta unidad se dirige a la sensibilización e información de los empleadores y las empleadoras, hacia la divulgación de la Ley 7600 y los incentivos fiscales para la contratación de personas con discapacidad.

3.2.6 Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

De acuerdo al artículo 2 de la Ley orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, esta entidad tiene como fin el desarrollo y promoción de la capacitación y formación profesional de todos los trabajadores, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense. Es así que es el ente central en la formación profesional del sector en estudio.

De acuerdo al Plan Nacional de lucha contra la pobreza 2002-2006, el INA inició en 1998 un proceso para integrar a personas con discapacidad en sus servicios. Inició con la capacitación de sus funcionarios para la atención de personas con necesidades educativas especiales y prosiguió con la formulación de normas y políticas para la atención de esta población en la formación ocupacional (MIDEPLAN, 2002).

Además el INA ha ocupado un papel fundamental en la intermediación laboral en el país. Mediante el apoyo de la Cooperación Española, en el año 2009 puso en funcionamiento una plataforma virtual para la intermediación laboral, que opera con el apoyo de los Ministerios de Trabajo y Educación.¹¹

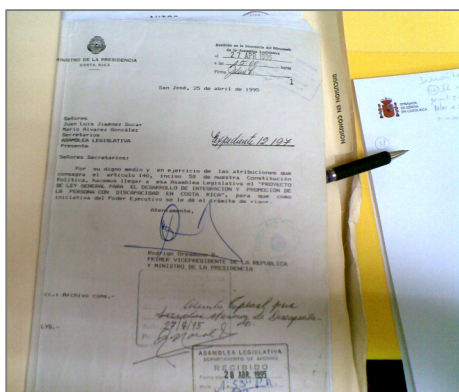
¹¹ *Cfrs.* www.buscoempleocr.com

Capítulo IV. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad: proceso de formulación, fortalezas y debilidades.

Como ha sido destacado anteriormente, en Costa Rica se debe de hablar de un antes y un después de la Ley N°7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Como se verá en este capítulo, se trata de una Ley que procura atender al paradigma de la atención integral, observando las estipulaciones de diversos instrumentos internacionales sobre la materia.

Sin embargo, pese a que han pasado catorce años desde su promulgación, la garantía de empleos decentes para las personas con discapacidad sigue limitada. Es por ello que en este capítulo se estudia el proceso de diagnóstico y formulación de la Ley N°7600, el contenido final de la misma, las fortalezas y debilidades identificados en los años de vigencia y las causas de las debilidades.

Imagen N°1 – Remisión de Proyecto del Ejecutivo a la Asamblea Legislativa



4.1 Proceso legislativo de la Ley N°7600

El 25 de abril de 1995, del Primer Vicepresidente y Ministro de la Presidencia, el Sr. Rodrigo Oreámuno remitió a la Asamblea Legislativa el “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de la persona con discapacidad de Costa Rica”. Dicho proyecto es firmado por el Presidente de la República, Sr. José María Figueres; el Ministro de Salud, Sr. Herman Weinstock Wolfowicz; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Sr. Farid Ayales Esna; y el Ministro de Educación Pública, Sr. Eduardo Doryan Garrón.

El expediente legislativo inicia el 27 de abril del 1995 y el Proyecto presentado por el poder Ejecutivo fue publicado el mes siguiente, en la Gaceta N°45 del 5 de mayo de 1995. Cinco días después pasa a estudio por una Comisión Especial de atención a discapacitados.

En la tabla N°3 se resume en trámite del proyecto.

Tabla N°3
Trámite del expediente legislativo N°12.197, de la Ley N°7600

Fase del proceso	Fecha
Apertura de expediente	27 de abril de 1995
Iniciativa de Ley	Poder Ejecutivo
Publicación de iniciativa	La Gaceta N°45, 5 de mayo de 1995
Paso a la Comisión especial de atención a discapacitados	10 de mayo de 1995
Dictamen unánime afirmativo	7 de de diciembre de 1995
Informe de redacción final	18 de abril de 1996
Aprobación por unanimidad en segundo debate	Sesión N°154 de Plenario Legislativo, 18 de abril de 1996
Publicado	18 de abril de 1996
Sancionado	2 de mayo de 1996
Alcance	Gaceta N°102, 29 de mayo de 1996
Archivo del expediente	4 de junio de 1996

Fuente: Elaboración propia, a partir del expediente legislativo N°12.197

4.1.1 Descripción del proyecto original: “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de de la persona con discapacidad de Costa Rica”

a) Exposición de motivos

En la exposición de motivos del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo se indica que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), una de cada diez personas en Costa Rica tiene algún tipo de discapacidad. Se trata por tanto de un importante sector de la población que requiere de atención prioritaria y las limitantes propias de un país subdesarrollado no justifican que no se brinde atención a sus necesidades.

Se destaca que del total de personas incluidas en el Registro de Minusválidos, menos del 6% concluyeron sus estudios primarios en forma completa y menos del 9% eran asalariados. Por ello se requiere crear “... oportunidades y servicios en los cuales se involucren directamente el núcleo familiar, la comunidad, la escuela y el empleo como actores sociales importantes en el proceso.” (Expediente legislativo N°12.197, Folio 3).

Lo anterior implica sensibilizar y educar a la opinión pública, sobre el desarrollo y el derecho a participar de esta población en los diversos aspectos de la vida económica, social y política del país. Así la Asamblea Legislativa debe dictar una Ley para crear las condiciones jurídicas y materiales que eliminen la discriminación, basada en un trato diferente a lo que es diferente, para lograr la igualdad.

Se reconoce que la Ley no lo es todo, pero es el inicio para lograr un cambio de actitud. Para ello se contemplan en el Proyecto disposiciones en las áreas de educación; salud; empleo; seguridad social; cultura, deporte y recreación; vivienda, barreras arquitectónicas y transporte. En el sector empleo, se sostiene que “Es deber del Estado suministrar programas de capacitación integrados a los planes nacionales, que ofrezcan todas las gamas posibles de formación técnica y profesional” (*Ibid.*; Folio 6). El Estado debe además incentivar el empleo mediante cuotas en el sector público e incentivos en el privado.

Se destaca que es necesaria la promoción de las políticas que refuercen el cumplimiento del Convenio de 159 de la OIT y, por ello, se procura fortalecer técnica y financieramente aquellos programas destinados a la formación de microempresas y el autoempleo.

En conclusión, mediante el Proyecto se intenta reflejar que las personas con discapacidad requieren, más que compasión, comprensión; más que comprensión, equiparación de oportunidades; más que oportunidades, del apoyo efectivo del Estado y la sociedad civil para poder hacer real su integración. Cabe destacar que la centralidad que se proporciona en el Proyecto a la búsqueda de la integración de la población con discapacidad tenía matices asistencialistas, no del todo coincidentes con el buscado paradigma de la atención integral.

b) Principales estipulaciones relativas al derecho al empleo de la población discapacitada

En el artículo segundo del Proyecto se define a la persona con discapacidad como aquella con alteración de funciones físicas, sensoriales o mentales (congénitas o adquiridas), que dificulta cualitativa y cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social.

Se recalca que para lograr la integración de esa población el Estado debe de ocupar un rol activo. En el inciso f) del artículo 3, se establece que el Estado debe impulsar y definir políticas para interesar a la sociedad, especialmente en los sectores de educación y laboral, sobre el respeto y el reconocimiento de derechos de esa población.

En la tabla N°4 se recogen las principales cláusulas relacionadas al empleo, contenidas en los Títulos IV y V, que tratan los temas del Derecho al Desarrollo y de la Equiparación de oportunidades.

Tabla N°4

Principales cláusulas sobre empleo de los Títulos IV y V del “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de la persona con discapacidad de Costa Rica”, abril 1995

Sección	Disposiciones
Título IV – Desarrollo	
Art. 14	Fomentar la creación de servicios de rehabilitación, formación y perfeccionamiento profesional.
Art. 16	En casos en que sea indispensable el uso de prótesis, ortesis y ayudas técnicas para realizar sus funciones propias y su plena integración, la adquisición y renovación es tarea del Estado.
Título V - Equiparación de Oportunidades	
Capítulo I - Disposiciones comunes	
Art. 23	El Estado promoverá la información necesaria, especialmente en educación y trabajo, para promover en sociedad el reconocimiento de los derechos de la población con discapacidad.
Art. 25	Los establecimientos educativos, organismos públicos y privados de formación, capacitación y colocación laboral, deberán adecuar sus mecanismos de selección para garantizar la igualdad.
Capítulo IV – Educación	
Art. 43	Las personas con discapacidad que no hayan iniciado escolaridad obligatoria, se le facilitará el ingreso a educación formal o capacitación laboral a través de mecanismos especiales del MEP.
Capítulo V - Trabajo e inserción laboral	
Art. 46	Derecho a la formación para permitir e incrementar la inserción laboral.
Art. 47	Los programas de capacitación financiados por el Estado deben contemplar medidas para incorporar personas con discapacidad.
Art. 48	El INA y las universidades velarán por que los programas de formación y empleo se formulen y ejecuten de acuerdo a las necesidades de este sector y de las necesidades del mercado de trabajo.
Art. 49	El INA y las universidades incluirán becas para capacitar a las personas con discapacidad.
Art. 50	La capacitación laboral incluirá orientación profesional basada en la persona con discapacidad.
Art. 51	Corresponde al CNREE coordinar con los entes públicos, para facilitar la relación entre órgano de capacitación, empresas y oficinas de colocación.
Art. 52	El CNREE velará por la coordinación entre centros de capacitación laboral y rehabilitación médico-funcional y establecimientos educativos.
Art. 53	Menores de 24 años podrán celebrar contratos de aprendizaje con todos los beneficios que otorga el Código de Trabajo.
Art. 54	Se dará prioridad a la capacitación de mayores de 24 años que por su discapacidad no hayan estudiado y no tengan formación ocupacional.
Art. 55	El INA destinará el 10% de su presupuesto para formar a personas con discapacidad.
Art. 56	La inserción laboral es finalidad del Estado y la sociedad para garantizar independencia y desarrollo de las personas con discapacidad. Debe velar por su integración en el mercado ordinario o mediante fórmulas especiales de empleo.
Art. 57	El CNREE, junto con el MTSS, debe formular propuestas para la inserción laboral (<i>V.gr.</i> incentivos, capacitación, adecuación de centros y puestos de trabajo, etc.).
Art. 58	El sector público adecuará al menos 5% de plazas para que sean accesibles a personas con discapacidad.
Art. 59	Apoyo a la creación de sistemas especiales de empleo para las personas con discapacidad que no puedan ejercer actividades en el mercado laboral.
Arts. 60-61	Las Unidades Productoras Integradas (PYMEs formadas por al menos un 50% de fuerza laboral de personas discapacitadas y 50% de capital perteneciente a esa población), podrán reducir del impuesto de la renta el doble de los salarios que devengan las personas con discapacidad empleadas. El Estado apoyará esas UPI con fondos especiales de crédito, otorgamiento de concesiones y prestaciones al sector público.
Art. 62	Las remuneraciones deben determinarse conciliando productividad y necesidades básicas.
Art. 63	El CNREE debe evaluar, asesorar y autorizar beneficios a las UPI.

Fuente: Elaboración propia, a partir del expediente legislativo N°12.197

Destaca la institución de cuotas de empleo en el sector público, incentivos para PYMES con población discapacitada, formación profesional adecuada a las necesidades de la población y definición de responsables de la inserción laboral (MTSS-CNREE). Se le asigna una especie de rol rector al CNREE, en el tanto es el encargado de coordinar con organizaciones privadas y públicas del sector laboral nacional, destacando la relación con el MTSS.

Mediante ese proyecto se propone la creación del Centro Estadístico de Discapacidad dentro del CNREE, al considerarlo como un departamento necesario para el diseño de adecuadas políticas públicas para el sector de población con discapacidad. Esto pese a que por Ley, existe el Registro Nacional de Minusválidos dentro del CNREE.

4.1.1 Discusión del Proyecto en la Comisión especial para la atención de a discapacitados

La Comisión especial de atención a discapacitados, encargada del estudio del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, inició con la evaluación del Proyecto en la sesión N°4 del 6 de abril de 1995. La Comisión se conformó de la siguiente manera:

- Víctor Julio Brenes Rojas, Diputado del Partido Liberación Nacional, Presidente
- Elsy Corrales Blanco, Diputada del Partido Unidad Social Cristiana, Secretaria
- María Luisa Ortiz Messeguer, Diputada del Partido Liberación Nacional
- Mario Carazo Zeledón, Diputado del Partido Unidad Social Cristiana

En esa sesión se contó con una serie invitados especiales, que posteriormente -en su mayoría- pasaron a conformar una comisión técnica encargada de formular un proyecto de ley sustitutivo. Tales profesionales son los siguientes:

- Roxana Stupp Kupiu, Representante de la Universidad de Costa Rica ante el CNREE
- Rosette Kleiman Neuman, Representante de padres de familia de personas con discapacidad
- Eugenia Vargas Solera, Representante del Consejo Directivo del CNREE
- Otto Lépez Ramos, Representante de organizaciones de personas con discapacidad
- Federico Montero Mejía, Representante del Consejo Nacional de Rehabilitación de la CCSS
- Ligia Bolaños Sequeira, Representante del Colegio de Trabajadores Sociales
- Mildred García, Representante de Asociación de Discapacitados
- Flora Nieto Yzaguirre, Directora del Departamento de Educación Especial del MEP

En esa sesión los participantes valoran la posibilidad de organizar subcomisiones por tema de la Ley. Así por ejemplo, en el caso de empleo se planteó la posibilidad de conformar una subcomisión con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Servicio Civil, de empresas privadas, organizaciones de trabajadores, sindicatos, organizaciones de personas con discapacidad, cooperativismo, solidarismo, universidades y Cámara de industrias.

No obstante esa idea no prospera y en la sesión N°5, del 1° de junio de 1995, se decidió que si se considera necesario, una semana antes a la discusión de un determinado tema, se podía valorar la posibilidad de invitar a algún especialista. Opción que no es utilizada.

En esta sesión se incorporó al equipo técnico de trabajo al Sr. Álvaro Mendieta, Asesor del Presidente de la República. Cuatro meses después, el 19 de octubre de 1995, en la sesión N°6, el Sr. Mendieta presentó ante la Comisión Legislativa un texto sustitutivo.

En la explicación de este nuevo proyecto ante el Comisión Legislativa destacó la importancia que se le dio al tema laboral, en el tanto el empleo:

“... es el eslabón más débil de la cadena de desarrollo de la persona con discapacidad. A los perjuicios tradicionales que existen en torno a la discapacidad se deben sumar los existentes en el sector productivo, en términos de que la capacidad funcional y el potencial productivo de la persona con discapacidad le limita sustancialmente sus posibilidades de incorporarse a la vida económica del país.” (*Ibid.*; folio 132)

Es así que en el ámbito del empleo el texto sustitutivo busca: a) garantizar el derecho a la capacitación como componente de la educación y del sistema nacional de formación, y b) garantizar que el entorno y los medios de producción sean adecuados a las necesidades particulares del trabajo con discapacidad.

En términos generales, la propuesta mejora la exposición de motivos, aludiendo a la normativa internacional que regula la materia de discapacidad y superando los enfoques tradicional y rehabilitador. En este sentido, para generar mayor coherencia, se cambia del nombre a **“Ley sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”**, ya que no se trata de integrar a la población con discapacidad, sino de darle las oportunidades necesarias para que se desarrolle libre y autónomamente.

Roxana Stupp explica que la igualdad de oportunidades es un:

“... principio que reconoce la importancia que tiene[n] las diversas necesidades de cada individuo, dichas necesidades deben constituir la base de la planificación de la sociedad para asegurar que todo[s] los recursos sean empleados para garantizar que todas las personas disfruten iguales oportunidades de acceso y participación en idénticas circunstancias.” (*Ibíd.*; folio 135-136)

Definida así la igualdad de oportunidades, es claro que esta se logra a través de la equiparación de oportunidades, que debe ser entendida como:

“... el proceso a través del cual el entorno incluyendo los diversos sistemas de la sociedad como servicios, actividades, información y documentación así como las actitudes se ajustan a las necesidades de todos particularmente de las personas con discapacidad.” (*Ibíd.*; folio 136)

La subcomisión técnica insiste en que el texto sustitutivo presentado es un Proyecto de Ley general, que deberá ser complementado mediante reglamento a la mayor brevedad posible.

Desde un punto de vista comparativo respecto al proyecto original, en la sesión N°7 de la Comisión sobre discapacidad, del 26 de octubre de 1995, los asesores técnicos indican que en el capítulo sobre empleo se adiciona un artículo que establece que el Estado garantizará la capacitación y la orientación laboral por medio del INA, ONGs e instituciones pre-vocacionales. Además destacan que mediante otro artículo se estableció como prioritaria la capacitación de las personas mayores de edad sin educación formal a causa de su discapacidad.

Respecto al contenido del apartado de empleo, conviene adicionar que en este nuevo proyecto no aparece el CNREE en su rol de coordinador/rector y solamente se nombra la responsabilidad del MTSS como encargado de la intermediación laboral. En esta misma línea, no se puede dejar de señalar que en ninguna sección se establece el papel del CNREE en el nuevo contexto planteado, ni se especifican -en muchos de los casos-, las entidades responsables de la garantía de los derechos ahí contemplados.

En el texto sustitutivo ya no se establece porcentaje de adecuación de plazas en el sector público, ni incentivos específicos para las PYMES que contraten y tengan como accionistas personas con discapacidad. En el caso de los requerimientos de recursos humanos y financieros para lograr que las disposiciones normativas sean viables, se indica que cada institución deberá hacer los

ajustes presupuestarios necesarios para asegurar los servicios de apoyo necesarios a las personas con discapacidad.

Finalmente, es importante destacar que del texto sustitutivo desaparece la iniciativa de crear un centro estadístico especializado que brinde datos confiables para la formulación de políticas públicas ajustadas a la realidad nacional.

En general se puede afirmar que no solamente cambió la estructura de la Ley (*Vid.* tabla N°5), sino que también varió el camino que se cree conveniente para lograr el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de la población con discapacidad. El énfasis no está en la asistencia y la integración, sino en la búsqueda de la autonomía.

Tabla N°5

Estructura del “Proyecto de Ley General para el desarrollo de integración y promoción de de la persona con discapacidad de Costa Rica” y el texto sustitutivo.

Proyecto presentado por el Ejecutivo	Texto sustitutivo
Título I – Principios Generales	Título I – Disposiciones Generales
Título II - Prevención de la discapacidad	Título II – De las oportunidades (educación, trabajo, salud, espacio físico, transporte, información y cultura)
Título III – Calificación y diagnóstico	Título III – De las acciones
Título IV – Del desarrollo	Título IV – Procedimientos y sanciones
Título V – Equidad de oportunidades	
Título VI – Centro estadístico sobre discapacidad	
Título VII – Acción, procedimiento y sanciones	

Fuente: Elaboración propia, a partir del expediente legislativo N°12.197

Conocido y aceptado el nuevo texto por la Comisión Legislativa, vía carta se solicitó criterio sobre este a cerca de ciento cincuenta instituciones públicas, entre las que destacan: municipalidades, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), Consejo Nacional de Rehabilitación (CONARE), Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Nacional de Seguros (INS), Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Junta de Protección Social de San José (JPS) y Servicio Civil, entre otras. Después del plazo concedido a dichas entidades, solamente 16 de ellas responden.

En la tabla siguiente se recogen las principales observaciones que realizan las instituciones sobre el fondo del texto sustitutivo, desde una perspectiva general y sobre las estipulaciones en el ámbito laboral en específico.

Tabla N°6

Principales aportes de fondo realizadas por las instituciones públicas consultadas sobre el texto sustitutivo, octubre de 1995

Institución	Aportes
Dirección General de Servicio Civil	Observación específica: 1) Se debe modificar el artículo en el que se señala que el único criterio de selección para el empleo será la idoneidad, en vista que el artículo 20 del Estatuto Civil instituye que la idoneidad es uno de siete requisitos que debe cumplir cualquier persona para ser seleccionada.
Defensoría de los Habitantes	Observaciones generales: 1) Debe establecerse responsables de la ejecución de políticas públicas para la equidad. En el proyecto no se establece. 2) No se establece estructura y competencia del CNREE, como encargado de las políticas en el marco de la nueva legislación.
Filial Regional de Educación Especial de ANDE*	Observación general: 1) No indica la entidad responsable de las políticas del sector. Observaciones Específicas: 1) Que se capacite no solo ocupacionalmente, sino que se avance en lo prevocacional. 2) Se debe dar prioridad a los mayores de 18 años en la capacitación ocupacional.
Comisión Interinst. Vivienda para personas con discapacidad *	Observación general: La Ley es tan general que incluso se deja por fuera la entidad responsable del sector. El Reglamento deberá ser muy detallado.
Órgano colegiado y funcionarios del CNREE	Observaciones generales: 1) Incorporar un artículo sobre responsabilidad de las instituciones del Estado. 2) Valorar la incorporación de un artículo para establecer instituciones responsables de brindar oportunidades de trabajo a las personas con discapacidad. 3) La Ley no menciona ni reconoce la función del CNREE. Omite su papel de coordinador y supervisor de las políticas públicas en discapacidad. Se está dejando por fuera el ente coordinador de acciones entre el sector público y el privado. Debe de ser coherente con la ley del CNREE y además debe fortalecer a dicha entidad. 4) En el orden de su fortalecimiento, se propone cambiar el nombre del CNREE a Consejo Nacional sobre Discapacidad (CONDI). 5) Recomendamos se indague “La viabilidad legal, económica y operativa de algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto, a fin de que las mismas sean conformes a las disposiciones...” (f.469). Aunque la Ley tenga proyección de largo plazo, importa que tenga posibilidades reales para ser cumplida. Observaciones específicas: 1) En el art. 22, indicar a través de cuáles instituciones se garantizará el empleo. 2) En el art. 25, se debe diferenciar la discapacidad resultante de lesiones de trabajo y las producidas por condiciones no laborales. También debe establecer qué institución pública será la responsable de asesorar a empresas en readaptación de los puestos de trabajo. 3) En el art. 32, parece que se opone el MTSS a la responsabilidad rectora del CNREE.
Dirección Nacional de empleo del MTSS	Observaciones generales: 1) No establece rectoría del sector, cuando debería ser el CNREE. 2) Debe reforzar la política nacional de prevención de la deficiencia y la discapacidad. 3) Reflexionar sobre la viabilidad de la Ley, ya que muchas de las cláusulas implican un aporte presupuestario del Estado para lograr su ejecución. 4) No deja claro el origen de los recursos económicos. 5) No se indican responsables institucionales de la mayoría de disposiciones. Observaciones específicas: 1) Incorporar lenguaje de género en el capítulo de trabajo.

	<p>2) No hacer diferencia entre el trabajo rural y urbano, ya que se trata de una ley nacional.</p> <p>3) Se indica la necesidad de adaptaciones para los puestos de trabajo, pero no se señalan: a) opciones o incentivos para que las empresas integren adecuaciones o rediseños de puestos de trabajo, b) no determina la institución responsable de dar apoyo a las empresas para el rediseño o adecuación de puestos.</p> <p>4) Es necesario destacar la responsabilidad del INA en el área de formación.</p> <p>5) No contempla disposiciones salariales para las personas trabajadoras con discapacidad progresiva. Se debe garantizar total a la seguridad social.</p> <p>6) No contempla servicio de guardería para madres discapacitadas.</p> <p>7) Reforzar la dignidad e igualdad de las personas con discapacidad a través de materiales educativos de uso generalizado.</p>
Instituto Nacional de Seguros	<p>Observaciones generales:</p> <p>1) No se plantean incentivos para que las empresas integren, rediseñen o modifiquen puestos de trabajo para que sean aptos para personas con discapacidad. La readaptación tiene un costo que vale la pena cubrir.</p> <p>2) No se plantean aspectos concretos sobre el ambiente y las condiciones de trabajo.</p> <p>3) Se debería establecer una Comisión Permanente de reubicación de personas que sufren de alguna discapacidad por accidentes de trabajo.</p> <p>4) El INA, el INS y las Universidades deben participar en la promoción de una estrategia de readaptación ocupacional en las áreas de mayor demanda laboral.</p> <p>Observaciones específicas:</p> <p>En los arts. 28 y 29, considerar que la entidad responsable por accidentes de trabajo es el INS y no la CCSS.</p>
Ministerio de Justicia y Gracia	<p>Respecto al art. 27, recuerda que toda persona trabajadora debe ser incorporada a los regímenes de seguro de la CCSS. No deben existir trabajadores no asegurados.</p> <p>En el art. 32 parece que se le quita responsabilidad al CNREE.</p>
CCSS	<p>En el art. 28 se establece que cuando un trabajador <u>no</u> asegurado presente una discapacidad, deberá ser tratado por la CCSS. Sin embargo, eso es inconsecuente con los esquemas de financiamiento del sistema de seguridad social, ya que se trata de un sistema contributivo.</p>

* Hacen llegar sus criterios a través de la DHR

Fuente: Elaboración propia, a partir del expediente legislativo N°12.197

En general, se insiste en aspectos como la necesidad de establecer la rectoría del sector, de instituir responsables institucionales, de crear incentivos para la readecuación de puestos, de evaluar la viabilidad financiera y de recursos humanos, de aclarar responsables de la rehabilitación y sensibilizar a la población.

En vista del limitado tiempo de los diputados, se solicitó a Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que hiciera un resumen con los aportes recibidos mediante carta. Dicha sinopsis fue presentada en la sesión N°8, del 30 de noviembre de 1995, cuando se indicó que lo que correspondía a Servicios Técnicos era exponer el texto sustitutivo y las observaciones que realizaron las instituciones a cada sección del Proyecto, para que en la sesión de la comisión se aprobaran aquellos artículos sin observaciones y se estudiaran aquellos que sí tenían, para determinar si procedía o no incorporar las sugerencias (*Ibid.*; folio 689).

Llama la atención que el presidente de la Comisión consulta si es posible resumir más el documento presentado por Servicios Técnicos, cuando este ya deja por fuera muchos de los criterios señalados por las instituciones. Así por ejemplo, nunca hace alusión a las sugerencias en torno a la realización de estudios de factibilidad, incentivos para el rediseño de puestos, señalamiento de responsable de garantizar el empleo a la población discapacitada, indicar responsable de formación ocupacional y responsable de coordinación/asesoría al sector privado (*Cfrs.* Anexo 1 – Documento preparado por Servicios Técnicos).

Además, se valoró la posibilidad de que fuera una subcomisión la que valorara esas observaciones. Incluso, cuando finalmente se decidió conocer el parecer de las instituciones bajo la modalidad que propuso la persona designada por Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el Presidente de la Comisión realiza la siguiente aseveración:

“Lo que nos contestaron las instituciones no es obligación que lo tengamos que cumplir pero si se sobreentiende que hay cosas en las que podemos ceder, en el sentido que nos afectan en el fondo de la ley que hacemos, yo les pediría que participemos lo menos posible, porque son muchas mociones...” (*Ibid.*; folio 691)

Desde todo punto de vista se intenta coartar la participación, pero sobresale el hecho de que se sugiere que se podría “ceder” a las instituciones, reduciendo -aparentemente- el tema a un simple juego de poder. Lo anterior cuando la consulta es necesaria al menos por dos razones: a) desde el punto de vista de la democracia participativa, las leyes deben ser resultado de la participación de la mayor cantidad de personas/instituciones y b) en vista que las ley toca sectores muy diversos de la realidad nacional, es conveniente recurrir a los expertos -profesional y pragmáticamente- que pueden encontrar deficiencias, vacíos y/o errores que personas sin una bagaje particular serían incapaces de identificar y subsanar de manera adecuada.

Finalmente, de los aportes realizados por las instituciones se aceptan las siguientes sugerencias:

- Dar prioridad a los mayores de 18 años en la capacitación ocupacional, propuesto por la ANDE.
- Se elimina la primera oración del párrafo 24, donde se señalaba que el único requisito para la elección es la idoneidad, sugerido por el Servicio Civil.
- Se atiende la observación de la CCSS sobre la necesidad de que todo trabajador asalariado sea asegurado, modificando la redacción del artículo 28.

- Se elimina el artículo 29 por sugerencia del INS, el IMAS y el Ministerio de Justicia, en el que se sugiere la posibilidad de que exista un trabajador no asegurado.

Finalmente, en la sesión N°9 del 7 de diciembre de 1995, destacó la moción 9-6, presentada por la diputada Elsy Corrales, en la que se solicitó se efectuara un foro de consulta con asociaciones de personas con discapacidad. Lo anterior en el tanto considera que muchos sectores no han sido considerados.

Después de una larga discusión sobre pertinencia y factibilidad de la actividad en términos de “tiempos legislativos”, se decidió que lo más conveniente era que no se realizara la actividad para no retrasar la aprobación de una ley tan importante para el país. Así la diputada Corrales decidió retirar la moción (*Ibid.*; folios 813-816).

En esa sesión se aprobó por dictamen unánime afirmativo el proyecto de Ley, para someterlo a plenario.

A manera de recapitulación, en el proceso de formulación se rechazaron sugerencias de instituciones en la línea de:

- Establecer de responsables institucionales para garantizar empleo y para asesorar a entidades en la readaptación de puestos.
- Definir la viabilidad económica y de personal.
- Establecer la rectoría del CNREE, con todo lo que ello implica: cambio de nombre y mayores recursos.
- Instituir opciones o incentivos para que las entidades -públicas y privadas- integren adecuaciones o rediseños de puestos de trabajo.
- Establecer una Comisión Permanente de reubicación de personas que sufren de alguna discapacidad por accidentes de trabajo.

Además se debe destacar que en todo el proceso se procuró evitar la consulta y la participación, que desde muchas perspectivas parecía necesaria y era posible.

4.1.2 Aprobación en plenario

El proyecto de Ley entró a plenario en la sesión N°129 del 19 de febrero de 1996. En la segunda sección se realizó lectura del dictamen unánime afirmativo. Las mociones presentadas

pasaron directamente a la Comisión Especial, que las tramitó en la sesión N°10 del 21 de febrero de 1996.

Se volvieron a presentar mociones en las sesiones N°134, 144, 148, 149 y 151, situación que generó cinco informes sobre mociones, en los que se verifica que no se producen nuevas variaciones de fondo en el área de trabajo.

En la sesión N°152 del 16 de abril de 1996, se dio lectura al último informe de mociones y fue aprobado el Proyecto en primer debate. Finalmente, en la sesión N°154 del 18 de abril de 1996, se aprobó la Ley en segundo debate por unanimidad (40 diputados).

4.2 Ley de Igualdad de oportunidades, texto promulgado

En términos generales la Ley 7600 es un valioso instrumento legal para que las personas con discapacidad del país puedan exigir el cumplimiento de sus derechos fundamentales como seres humanos. Los derechos ahí instituidos procuran generar oportunidades para que ese sector de la población pueda acceder a las distintas áreas del desarrollo social, económico, político y cultural del país.

En el artículo primero incluso se declara de “... interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes.” Es en ese sentido que instituye como obligación del Estado (art. 4):

- Incluir en planes, políticas, programas y servicios de sus instituciones, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios se presten en función de esa Ley; así como desarrollar proyectos y acciones diferenciados según regiones del país.
- Garantizar que el entorno, los bienes, los servicios y las instalaciones de atención al público sean accesibles para que las personas los usen y disfruten.
- Eliminar las acciones y disposiciones que promueven la discriminación o impiden a las personas con discapacidad tener acceso a los programas y servicios.
- Apoyar a los sectores de la sociedad y a las organizaciones de personas con discapacidad.
- Divulgar la Ley N°7600 para promover su cumplimiento.
- Garantizar, los servicios de apoyo requeridos por las personas con discapacidad para facilitarles su permanencia en la familia.

- Garantizar que las personas con discapacidad agredidas física, emocional o sexualmente, tratadas con negligencia, que no cuenten con una familia o se encuentren en estado de abandono, tengan acceso a los medios que les permitan ejercer su autonomía y desarrollar una vida digna.
- Garantizar el derecho de las organizaciones de personas con discapacidad de participar en las acciones relacionadas con la elaboración de planes, políticas, programas y servicios en los que estén involucradas.

La obligación de consulta a las organizaciones con discapacidad reaparece en el artículo 13 de la Ley, lo cual resulta sumamente interesante, al recordar el proceso poco participativo que se siguió desde la Asamblea Legislativa para la formulación de la Ley N°7600.

En el ámbito del derecho al trabajo, en el capítulo II se establece que el Estado garantizará a las personas con discapacidad un empleo adecuado a sus condiciones y necesidades personales. En la tabla N°7 se recogen de manera resumida las principales disposiciones de ese apartado de la Ley.

Tabla N°7
Ley N°7600, disposiciones del Capítulo II, Acceso al Trabajo.

Art.	Tema	Disposición
24	Actos discriminatorios	Son actos discriminatorios: emplear en la selección de personal mecanismos no adaptados a las condiciones de los aspirantes, exigir requisitos adicionales a los establecidos para cualquier solicitante, el no emplear a un trabajador idóneo por razón de su discapacidad y negar el acceso/utilización de recursos productivos por razón de discapacidad.
25	Capacitación prioritaria	Será prioritaria la capacitación de las personas con discapacidad mayores de 18 años que no hayan tenido acceso a la educación y carezcan de formación laboral.
26	Asesoría a empleadores	El Estado ofrecerá a los empleadores asesoramiento técnico para la adaptación el empleo y el entorno a las condiciones y necesidades de la persona con discapacidad.
27	Obligación del patrono	El patrono deberá proporcionar facilidades para que todas las personas se capaciten y se superen en el empleo.
28	Afiliaciones	Las personas con discapacidad que realicen una labor lucrativa, estarán incorporadas en los regímenes de riesgos del trabajo, enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte.
29	Obligaciones del Estado	Cuando una persona asegurada por el Estado presente una discapacidad como consecuencia de una enfermedad o lesión, la Caja Costarricense del Seguro Social le proporcionará atención médica y rehabilitación, así como ayudas técnicas o servicios de apoyo. Asimismo, el Estado le otorgará una prestación económica durante el período de hospitalización, si es necesario, hasta por un año. El Estado garantizará la capacitación laboral de las personas que, por enfermedad o lesión, desarrollen una discapacidad que les impida continuar con el trabajo que realizaban.
30	Obligación del MTSS	El MTSS mantendrá un servicio de asesoramiento en readaptación, colocación y reubicación en el empleo de las personas con discapacidad. Este servicio deberá mantener contacto con las organizaciones de personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir de: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). *Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad*.

Respecto al proyecto original que fuera remitido por el Poder Ejecutivo, en la ley finalmente aprobada no se incluyen cuotas de empleo en el sector público o incentivos para el sector privado.

Este es un tema que a la fecha sigue en discusión e incluso desde el año 2006 se tramita en el expediente legislativo 16.207 el proyecto de ley denominado “Ley de inclusión y protección laboral de las personas con discapacidad en el sector público y privado”.

El referido proyecto de ley fue presentado por el Exdiputado Oscar López del Partido Accesibilidad sin Exclusión y consta de dos artículos en los que se propone 1) establecer un porcentaje de un cinco por ciento (5%) de las plazas que se saquen a concurso en el Sector Público, para que sean ocupadas por personas que presenten discapacidad física o sensorial, siempre y cuando cumplan con los requisitos de idoneidad para el puesto asignado; y 2) exonerar del pago del seguro social obligatorio al patrono de empresa privada, para que fuera subsidiado por el Estado.

Sobre el particular, la Procuraduría General de la República, mediante Opinión Jurídica OJ-60-2007, del 5 de julio de 2007, advirtió que si bien las disposiciones propuestas resultan ser, en definitiva, una innovación respecto a la regulación existente y tienen un propósito loable, presentan problemas de técnica legislativa que deben ser considerados:

- El artículo 1 no indica si el 5% es un límite máximo o mínimo y a qué parte del sector público se refiere (central o descentralizado). Además no se establece un mecanismo que lleve a establecer, de forma diáfana, cuál será la forma de cálculo del referido 5%, si se hará respecto de las plazas totales que se saquen a concurso en todo el Sector Público, o si debe calcularse respecto de las plazas que se asignen a cada órgano y/o entidad estatal. Tampoco se determina si para el cálculo del número de plazas correspondiente al 5% indicado, se utilizará algún parámetro temporal, por ejemplo, el número de plazas ocupadas en la Administración durante un año, un semestre, etc. Cabe agregar, que la aplicación de la norma de análisis en el sector público central, el cual se encuentra cubierto por el Régimen de Servicio Civil, podría ser controlada con facilidad en vista, precisamente, de la centralización del proceso de selección de personal en la Dirección General de Servicio Civil. No obstante, la situación no resulta ser tan clara respecto al sector descentralizado, donde cada entidad goza de independencia en la materia.
- Respecto al artículo 2, se indica que la norma utiliza el término “exoneración” para referirse a la no obligatoriedad del pago del seguro social por parte de los patronos privados que contraten personas con discapacidad. El uso de dicho término no resulta ser técnicamente correcto, toda vez que no se trata de una obligación tributaria, sino de una derivada del Régimen de Seguridad Social. En segundo lugar, no establece parámetros para determinar la procedencia de la subvención que se establece a cargo del Estado respecto de los patronos

privados que la soliciten, esto es, la correspondencia de tal beneficio con el grado de discapacidad que sufra la persona que vaya a ser contratada en relación con el puesto de trabajo que vaya a desempeñar. En principio, se espera que el beneficio sea aplicado al patrono que, a efecto de contratar personas con discapacidad, se vea en la necesidad de adecuar su entorno para propiciar condiciones laborales adecuadas. Finalmente, el proyecto es omiso respecto a los mecanismos de control y fiscalización que deberá ejercer el Estado, a efecto de supervisar el correcto uso del incentivo propuesto.

Este es un proyecto que, dada su pertinencia para atender la obligación del Estado por procurar un empleo digno a las personas con discapacidad, sigue en trámite legislativo, con un texto sustitutivo. Sin embargo, cabe notar que pese a haber sido un tema tratado en el año de 1995, es hasta el 2006 que en la Asamblea Legislativa se retoma y todavía en el 2010 no hay regulación al respecto.

Retomando el análisis comparativo del proyecto de ley presentado por el ejecutivo en el año 2005 y la Ley finalmente aprobada, vale destacar que no se incluye en el tema laboral el papel del INA y las Universidades (aspecto que, como se expone en el apartado 4.3 de este trabajo, si es retomado en el Reglamento, en la sección sobre derecho a la educación (no directamente vinculado al trabajo). Tampoco aparece en toda la Ley el papel del CNREE; de manera que esta entidad prosigue con serias debilidades (que se destacan más adelante en este capítulo).

Entrando en el análisis de lo que sí fue normado, se establece claramente cuáles serán considerados actos discriminatorios en materia de empleo, cuáles son las obligaciones del Estado y de la empresa privada en términos generales de capacitación profesional, y recuerda que sin distingo alguno, todo trabajador tiene que ser asegurado.

De las estipulaciones conviene destacar que en el artículo 29 se garantiza la atención médica, la rehabilitación y la capacitación profesional de aquellas personas que presenten discapacidad producto de enfermedad o lesión. Esto es importante porque en el Código de Trabajo se garantiza esos derechos en caso de discapacidad adquirida exclusivamente por riesgos de trabajo.

Respecto al presupuesto para la ejecución de las disposiciones de la Ley en el tema laboral, en el artículo 56 del Título III, se establece que las diferentes instituciones vinculadas en el tema, "... deberán tomar las medidas presupuestarias para adquirir las ayudas técnicas y prestar los

servicios de apoyo, tratamientos médicos, equipo y prótesis que se requieran para cumplir lo dispuesto por la presente ley.” Es decir que ajustando su presupuesto las instituciones deben realizar acciones adicionales, como la instituida en el artículo 30 -sobre la creación, en el MTSS, de un servicio de asesoramiento en readaptación, colocación y reubicación en el empleo de las personas con discapacidad-, que representan una fuerte designación de recursos financieros y humanos. Esto significa que las instituciones tienen interiorizar el hecho que la atención de las necesidades de las personas con discapacidad debe ser parte de su quehacer cotidiano.

Los artículos del 58 al 63 imponen una serie de medidas que procuran evitar la discriminación hacia la población con discapacidad, siendo este uno de los factores fundamentales para lograr su empleabilidad. Así por ejemplo, se indica que los centros de educación superior deben incluir contenidos generales y específicos sobre discapacidad pertinentes a las diferentes áreas de formación, en la currícula de todas las carreras y niveles. En esa misma línea, las instituciones públicas y las privadas de servicio público, deben incluir contenidos de educación, sensibilización e información sobre discapacidad, en los programas de capacitación dirigidos a su personal.

Se indica además que los educadores, patronos o jefes tendrán la responsabilidad de mantener condiciones de respeto en el lugar de trabajo o estudio, mediante una política interna que prevenga la discriminación por razón de una discapacidad, no la promueva y la evite. En referencia a este tema se establece una multa igual a la mitad del salario mínimo establecido en la Ley No. 7337, que crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, para la persona física o jurídica que cometa cualquier tipo de discriminación determinada por distinción, exclusión o preferencias, por una discapacidad, que limite la igualdad de oportunidades, en cuanto a la accesibilidad o el trato en materia de trabajo, educación, salud, transporte u otros campos.

En el caso de irregularidades en el reclutamiento y selección de personal en el Estado, sus instituciones y corporaciones, será anulable, a solicitud de la parte interesada, todo nombramiento, despido, suspensión, traslado, permuta, ascenso, descenso o reconocimientos que se efectúen en contra de lo dispuesto en esta ley. Los funcionarios causantes de la acción en contra de lo dispuesto en la ley serán responsables personalmente y responderán con su patrimonio por los daños y perjuicios que resulten (art. 63).

En el Capítulo IV sobre disposiciones transitorias, se establecen plazos para que instituciones como el Ministerio de Educación, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Obras Públicas cumplan con los requerimientos de la Ley N°7600. Sin embargo, no sucede así con el Ministerio de Trabajo o el INA. Sobre el sector laboral, solamente aparece en el transitorio tercero que la Dirección General de Servicio Civil adaptará los procedimientos y mecanismos de reclutamiento y selección de personal, en un plazo máximo de dos años, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 24 de la ley.

A manera de resumen, la ley instituye en el tema laboral obligaciones para el Estado y los patronos, pero igualmente implica deberes para las personas con discapacidad. El Estado Costarricense debe procurar que todas las personas tengan ocupación honesta y útil (Constitución Política, art. 56) y, para ello, debe establecer medidas que permitan la adecuada integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral al:

- Garantizar que las personas con discapacidad cuenten con un empleo adecuado a sus condiciones y necesidades personales.
- Controlar que los patronos ofrezcan un lugar de trabajo seguro, accesible, salubre y adecuado a las condiciones físicas de los discapacitados.
- Implementar las políticas de capacitación, acceso a la educación y formación laboral de este sector de la población.
- Asesorar a los empleadores a efecto de que se adapten las condiciones del trabajo a las personas con discapacidad.
- Vigilar que se cumpla con el pago de salarios justos y acordes con los puestos de trabajo que se desempeñen (art. 82 del Reglamento de la Ley N°7600).
- Incentivar un plan de aseguramiento respecto de las personas discapacitadas a efecto de que cuenten con seguros de riesgos del trabajo y seguro social.

De acuerdo a la Procuraduría General de la República, para la implementación de estas políticas,

“... el Estado debe actuar a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, que en coordinación con entidades públicas o privadas, deben definir las estrategias para la implementación de los procesos de adaptación, colocación y reubicación de las personas discapacitadas a las labores que se les asignen, así como de asesoría a dichas personas” (PGR 2007).

Debe notarse que la propia Procuraduría asume el que el CNREE es el ente rector, compartiendo responsabilidad en el ámbito laboral con el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, se debe recordar que de la manera en la que se redactó finalmente la Ley, reaparece una debilidad que fuera advertida durante la formulación de la Ley por el órgano colegiado y funcionarios del CNREE, así como por el Ministerio de Justicia y Gracia, en el sentido que no queda claro el papel de rectoría del CNREE respecto al MTSS.

Los deberes de los patronos básicamente se limitan a proporcionar facilidades para que todas las personas se capaciten y se superen en el empleo, es decir, se limita a proporcionar un ambiente de trabajo adecuado y en el que se procure la igualdad de oportunidades.

Con respecto a los deberes de las personas con discapacidad, el artículo 56 de la Carta fundamental es clara al establecer que “El trabajo es un derecho del individuo y **una obligación con la sociedad.**” Todas las personas en capacidad de trabajar, deben hacerlo para contribuir al desarrollo del país. Además son responsables de denunciar situaciones en las que se irrespeten sus derechos fundamentales.

4.3 Reglamento de la Ley N°7600

Tal y como fuera destacado en el proceso legislativo para la formulación de la Ley N°7600, esta norma se compone por estipulaciones generales en las diversas áreas del quehacer cotidiano que deberían ser operacionalizadas mediante un reglamento que, en vista de su urgente necesidad, debía ser promulgado a la mayor brevedad posible. Dicho Reglamento fue publicado dos años después de promulgada la Ley, en abril del año 2008.

A diferencia de la Ley, en el Reglamento se hace una mayor mención de la entidad rectora en el tema de discapacidad (sin citar explícitamente al CNREE), señalando su papel de ente fiscalizador de todas las instituciones del Estado, para que según su campo de competencia, ofrezcan las oportunidades y condiciones necesarias para el cumplimiento de todos los derechos y deberes de las personas con discapacidad (art.5).

Entre las disposiciones generales se insiste en que todas las instituciones públicas deben incluir en sus Planes Anuales Operativos acciones que garanticen la igualdad de oportunidades y el contenido presupuestario requerido para ese fin (arts. 2 y 3). Esas iniciativas institucionales deben ser debidamente publicadas para que las organizaciones de personas con discapacidad puedan

ejercer su derecho de participación (art. 7). Además las instituciones deben adaptar sus disposiciones reglamentarias y de funcionamiento, de manera que se garanticen que no contengan medidas discriminatorias (art. 6).

La formación profesional aparece reglamentada en el capítulo primero del título segundo, que refiere al derecho de acceso a la educación. Fundamentalmente se establece que el Instituto Nacional de Aprendizaje y demás entes -públicos y privados- de formación profesional, deberán procurar y proveer los servicios de apoyo que requieren las personas con discapacidad, recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares y las condiciones de infraestructura necesarias en todos sus servicios (art. 53). Dentro de los servicios que deberá prestar el INA destacan la adecuación de requisitos de ingreso, ayudas técnicas, adecuaciones en las acciones formativas y desarrollo de programas de extensión (arts. 54-57).

El capítulo segundo del Reglamento, que regula el derecho de acceso al trabajo, se compone de 16 artículos (del 66 al 82), que procuran la equiparación de oportunidades y la no discriminación en el empleo. En este capítulo se establece que la institución responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones ahí establecidas es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de todas sus dependencias. En ese sentido, en el artículo 68 se instituye que el MTSS deberá nombrar una comisión interna permanente con la participación de todas las direcciones de la entidad, para que definan de manera conjunta estrategias, planes y proyectos para la promoción de la equiparación de oportunidades en el empleo de las personas con discapacidad.

Además se establece que corresponderá a la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo:

- a) Coordinar con los entes públicos y privados que desarrollen programas de readaptación, colocación y reubicación en el empleo (por ejemplo, brindar apoyo técnico y legal en coordinación con el INS y empleadores). Además el Ministerio procurará subvenciones temporales y préstamos para la adaptación de los puestos de trabajo.
- b) Apoyar y servir de facilitador a las organizaciones de personas con discapacidad, en la ejecución de las acciones que éstas realicen en el mercado de trabajo.
- c) Garantizar que el trabajador con discapacidad se ubique en un empleo acorde a sus condiciones y necesidades, en forma digna y remunerado adecuadamente, se mantenga y promocióne en el mismo.

- d) Brindar asesoramiento a los empleadores para el análisis de puestos y readaptación del empleo.
- e) Proveer los servicios de apoyo requeridos por las personas con discapacidad para su inserción en el mercado laboral.
- f) Procurar que los entes públicos y privados provean los servicios de apoyo requeridos por las personas con discapacidad, para su inserción en el mercado laboral.
- g) Sistematizar y brindar información accesible para las personas con discapacidad acerca de la oferta y demanda del mercado laboral.

En el reglamento se tipifica -de igual manera que en la Ley N°7600- los actos discriminatorios en materia de empleo, pero añade que para impedir la discriminación en la contratación y en el progreso en el empleo de las personas con discapacidad, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ejercerá control por medio de su Dirección Nacional de Inspección General del Trabajo y su Oficina Central, provinciales, cantonales y regionales. También mediante esta Dirección se fiscalizará que todos los trabajadores activos con discapacidad, estén cubiertos por los regímenes de la Seguridad Social y Riesgos del Trabajo.

En el campo de la formación técnica y profesional, igualmente se establece que la Dirección Nacional de Empleo sistematizará y transmitirá información a los entes educativos sobre las necesidades de formación, utilizando los medios más idóneos para tales efectos. Además, a través de la Dirección General de Asuntos Laborales, brindará los servicios de manera accesible, adecuada, efectiva y oportuna, para atender consultas y reclamos a trabajadores con alguna discapacidad.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá suscribir convenios directamente con la empresa privada a efecto de promover la contratación de trabajadores principiantes con discapacidad, acorde a lo estipulado en el artículo 5 de la Ley de Aprendizaje del Instituto Nacional de Aprendizaje.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en coordinación con el ente rector en discapacidad y las Organizaciones de Personas con Discapacidad, brindará información accesible y asesoría sobre ayudas técnicas, tecnológicas y otros servicios de apoyo, tanto a trabajadores como a empleadores, con el fin de procurar una mejor inserción laboral de las personas con discapacidad.

La Dirección General de Servicio Civil adecuará procedimientos de reclutamiento y establecerá un sistema de bases de selección específicas, a efecto de promover la incorporación al empleo en el Sector Público de las personas con discapacidad (art 83). También colaborará, junto con el ente rector en discapacidad y el MTSS para la adaptación de los puestos de trabajo (art.86) y, en coordinación con el ente rector en materia de discapacidad, establecerá procesos de capacitación, publicaciones periódicas e información accesible y permanente sobre la discapacidad a efectos de posibilitar la incorporación de las personas con discapacidad a las diferentes clases de puestos (art.87).

Finalmente, en el transitorio II del Reglamento se establece que las instituciones públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, estarán obligadas a reinsertar a aquel servidor regular que por fuerza mayor o cualquier otro riesgo del trabajo, adquiera una discapacidad que afecte su idoneidad en el desempeño de su puesto, ya sea adaptándole el entorno, reubicándola, trasladándola o reasignándola en descenso, con su consecuente indemnización, dentro de la organización del Estado. En caso de que exista imposibilidad total de llevar a cabo lo anterior, se procederá con el pago de prestaciones, todo ello tomando en cuenta las disposiciones de la Ley de Riesgos del Trabajo en lo que sea competente.

4.4 Avances y debilidades en la aplicación de disposiciones laborales de la Ley N°7600

A catorce años de la promulgación de la Ley N°7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, no se puede negar que se han producido avances significativos en el área laboral, pero también persisten importantes falencias. El 8 de julio del año 2010, en declaraciones realizadas a la prensa nacional, funcionarios del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial señalaron que pese al respaldo normativo del derecho al trabajo para las personas con discapacidad, un 95% de esa población se encuentra desempleada y cuenta con serias desventajas para competir en el mercado de trabajo, por su insuficiente preparación académica/profesional y las serias barreras infraestructurales que enfrenta para su movilización y desempeño laboral. El Vice Ministro de Trabajo, Juan Manuel Cordero, señaló además que la falta de sensibilización de los departamentos de recursos humanos de ciertas instituciones, ha incidido en la falta de contratación (Mata, 2010).

Es así que se puede afirmar que sigue vigente la afirmación formulada en el año 2005 por el Instituto Nacional de Aprendizaje: *“Las sombras dominan a las luces en el tema del acceso al trabajo para las personas con discapacidad”* (INA, 2006, p.4).

En esta sección del trabajo se procura caracterizar la situación pública generada para garantizar el derecho de acceso al trabajo digno a ese sector de la población, prestando especial a las principales debilidades, para finalmente identificar las causas de esa situación, derivadas de los procesos de diagnóstico y formulación de la Ley N°7600.

4.4.1 Avances en la aplicación de disposiciones laborales de la Ley N°7600

Uno de los grandes aportes de la Ley N°7600 es el de instituir como prioridad la formación de profesional de personas mayores de dieciocho años que, como consecuencia de su discapacidad, no hayan tenido acceso a la educación y carezcan de formación laboral (art.25). Para atender ese mandato, en el sector público nacional se identifica un aporte conjunto del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Aprendizaje y de programas como el CAIPAD (Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad- tutelado por el MEP).¹²

En el caso del INA, las cifras de incorporación de personas con discapacidad a su plan de estudios son significativas. De acuerdo a datos de la revista Tecnia, producida por esta institución, entre la promulgación del Reglamento de la Ley 7600 y el año 2004, se registró un importante incremento en el número de personas con discapacidad matriculadas en sus servicios de formación y capacitación (ver tabla N°8).

Tabla N°8

Personas con discapacidad matriculadas en servicios de formación del INA

Año	Número de personas
1998	750
1999	720
2000	924
2001	1429
2002	1283
2003	1478
2004	1376

Fuente: Instituto Nacional de Aprendizaje. (2005). p. 31

¹² El CAIPAD es un centro educativo público administrado por el Ministerio de Educación Pública, que brinda atención a personas adultas con discapacidad múltiple que requieren de apoyos prolongados y permanentes, cuya atención está enfocada en favorecer los procesos de integración a la sociedad, procesos de independencia en sus actividades de la vida diaria, estimulación de habilidades artísticas y mejoramiento de la calidad de vida.

El favorable incremento de personas con discapacidad en los servicios de capacitación de INA se explica por el impulso de una serie de medidas para adecuar servicios e instalaciones a las necesidades de dicho sector de la población, en observancia de lo estipulado en la Ley N°7600 y su Reglamento.

Así por ejemplo, a partir del año 1998 el INA inició un proceso creciente de capacitación del personal docente. En el primer año se logró capacitar a más de 300 funcionarios y para el año siguiente se capacitaron 211 más.

En 1999 el INA definió normativa y procedimientos para la aplicación de adecuaciones curriculares a los estudiantes con necesidades educativas especiales en la formación profesional y, de manera específica, se debe destacar que en el año 2000 se emitió el Reglamento de Aplicación de Adecuaciones Curriculares. En dicho reglamento se instituye que la institución debe garantizar "... la equiparación de oportunidades de las personas con necesidades educativas especiales que atiende la institución en todos los modos y modalidades de la oferta de servicios de capacitación y formación profesional del INA" (Art.1). Para lograr lo anterior, el INA debe incluir en los POA y presupuestos, las medidas y recursos que garanticen el acceso oportuno y la equiparación de oportunidades (Art. 2).

Para avanzar en la búsqueda de esa igualdad de oportunidades, se aprobó una política institucional en materia de discapacidad, que entre otras cosas fomentó la continuidad de la capacitación del personal y la reforma institucional. Para el año 2000 se capacitaron funcionarios en Lenguaje de Señas Costarricenses (LESCO) y se adquirió una impresora braille para imprimir material especial para estudiantes ciegos.

Además en el año 2000, como parte de los servicios de la Unidad de Servicio al Usuario, en el Proceso de Registro y Bienestar Estudiantil, se creó el Servicio de Coordinación sobre Discapacidad (SECODI). Este servicio apoya, promueve y gestiona iniciativas para la incorporación del principio de igualdad de oportunidades en la Cultura Organizacional Institucional, de acuerdo a las Políticas Institucionales, las directrices y acuerdos del Comisión Institucional en Materia de Discapacidad (CIMAD). Este servicio de apoyo intrainstitucional, promueve actividades de sensibilización, asesoramiento y acompañamiento a personas funcionarias y estudiantes, para la atención a la población con discapacidad y necesidades educativas especiales en formación profesional en el INA.

Entre las actividades del SECODI destaca la publicación continua de textos sobre pautas para la equiparación de oportunidades de participantes con necesidades educativas especiales en formación profesional; guías de adaptación de puestos de trabajo para personas con discapacidad y guías para la evaluación de la funcionalidad a personas con discapacidad participantes en Formación Profesional en el INA.

Ese mismo año se conformó la Comisión Institucional de Equiparación de Oportunidades y se abrió un nuevo programa de capacitación en cómputo a personas ciegas junto con el Instituto Helen Keller.

Desde el año 2000 el INA ha desarrollado acciones con organizaciones de personas con discapacidad y ha emprendido un plan de adecuación de espacios físicos de sus sedes. En 2001 se elaboró un video de apoyo a la capacitación sobre el tema discapacidad y se crearon Comités de Apoyo Educativo en los diferentes centros de formación de la institución, encargados de apoyar el proceso educativo de los estudiantes con discapacidad.

El INA continúa a la fecha en proceso de perfeccionamiento de su oferta formativa e infraestructura. Además en el campo de la intermediación, con el apoyo de la cooperación internacional, el INA lanzó en el 2009 una plataforma de intermediación laboral (que opera con el apoyo de los Ministerios de Trabajo y Educación) y mantiene siete unidades oficinas de intermediación (una en sede central y otras en diferentes centros de capacitación).

En el caso del Ministerio de Educación Pública (MEP), se debe destacar que los estudiantes con educación especial matriculados en sus servicios de apoyo, pasaron de 47.716 en 2004 a 52.740 en 2005. Además en atención directa en el mismo periodo se produjo un aumento en las personas matriculadas, pasando de 13.612 a 14.033 estudiantes (CNREE y JICA, 2006, p. 171). Específicamente en el área de la formación ocupacional, el MEP ha procurado fortalecer los servicios de III y IV ciclo de la educación especial, ubicados en colegios técnicos, agropecuarios y académicos, en donde se ofrecen alternativas de formación laboral y de empleo. Así por ejemplo, estos servicios aumentaron de 59 en el año 2000 a un total de 69 en el año 2001, favoreciendo con ello a estudiantes con discapacidad mayores de 15 años.

En cuanto a la educación formal, es conveniente indicar que la Universidad de Costa Rica creó en 1998 la Comisión Institucional sobre Discapacidad y en 1999 incorporó el Centro de Asesoría y Servicios al Estudiante con discapacidad (CASED) como una instancia de la Vicerrectoría de Vida Estudiantil. Dicha instancia coordina los servicios de apoyo y de ayudas técnicas a los estudiantes con discapacidad y revisa y actualiza la prueba de aptitud académica para el ingreso de personas con discapacidad a la universidad. Para el año 2001, se nombró un profesional especialista como apoyo sobre adecuaciones curriculares.

El CASED ofrece principalmente los servicios de:

- Apoyo administrativo al estudiante.
- Valoraciones para los estudiantes que solicitan adecuación al Examen de Admisión (Prueba de Aptitud Académica).
- Asesoría en las áreas personal, social, vocacional, académica y laboral.
- Apoyo académico con servicios, como tutoría estudiantil, toma de apuntes, transcripción de texto en Braille, interpretación en LESCO, grabación de textos, etc.
- Asesoría, capacitación y coordinación con el sector docente con el fin de concienciar a los profesores acerca de la discapacidad, la accesibilidad y las adecuaciones curriculares.
- Coordinación con otros sectores para el acceso a otros servicios estudiantiles.

La Universidad de Costa Rica ofrece capacitación en 1998 a directores, decanos y representantes de unidades académicas para informar sobre sus políticas en discapacidad. También capacita a las unidades académicas y sedes regionales, así como a personal de Vida Estudiantil, en LESCO.

En el caso del Ministerio de Trabajo, tal y como se indicó anteriormente (*vid infra.*; pp. 46-47), en el año 2001, mediante el Decreto Ejecutivo 30391-MTSS, se creó dentro del Ministerio de Trabajo la Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, cuyo objetivo es coadyuvar a la consecución de la tarea de transversalizar el enfoque de equiparación de oportunidades, no discriminación en el empleo y accesibilidad a los servicios ministeriales, en todas las áreas del accionar del Ministerio. Parte importante del esfuerzo de esta unidad se dirige a la sensibilización e información de los empleadores y las empleadoras, hacia la divulgación de la Ley 7600 y los incentivos fiscales para la contratación de personas con discapacidad.

Además el MTSS ha adaptado su Manual de Procedimientos de Inspección, para supervisar que no se produzca discriminación y asesorar sobre dudas en el empleo. Además ha capacitado a funcionarios y funcionarias en el Lenguaje de Señas Costarricense, ha atendido casos de discriminación y ha realizado sesiones de capacitación a gerentes de recursos humanos de diversas empresas (INA, 2005, p. 12). Además, con apoyo de la cooperación internacional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que solo posee una oficina de empleo propia en la capital, ha iniciado un proceso de desconcentración/descentralización, mediante convenios con municipalidades para implementar nuevas oficinas de empleo, pasando de 11 en diciembre de 2007 a 15 en julio de 2009 y con una previsión de establecer en el corto plazo nuevos convenios con nueve municipalidades más, en diferentes zonas del país.

En el área de la rehabilitación, la CCSS cuenta entre sus servicios de rehabilitación con el Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE), hospital nacional especializado en Medicina Física y Rehabilitación. Si bien posee ciertos servicios de rehabilitación en el Hospital Calderón Guardia, el Hospital de San Carlos, Puntarenas, Cartago y Liberia, el servicio es primordialmente centralizado. Al igual que sucede con la rehabilitación proporcionada por el INS.

Para la capacitación/sensibilización de los empleadores y trabajadores, el Consejo Nacional de Rehabilitación ha invertido recursos en este tema. Ha capacitado en LESCO, Accesibilidad al entorno físico, Ley 7600 de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, tendencias actuales en el trato hacia las personas con discapacidad, comunicación y turismo accesible, entre otras áreas. También capacita a las personas con discapacidad para que conozcan sus derechos y sean capaces de exigirlos.

Finalmente, en el ámbito del fortalecimiento institucional y normativo del sector público, merece señalar que durante el año 2000 se incluyó el tema discapacidad en el Censo Nacional de Población. En el mes de julio del 2001 se obtuvieron los primeros resultados del Censo definiendo los mismos que el 5,3% de la población del país cuenta con discapacidad.

Por otra parte, en diciembre del 2000 se hizo entrega al Presidente de la República el documento "Políticas Públicas en materia de discapacidad", basado en los principios de igualdad de oportunidades, la no discriminación, la accesibilidad, la participación y autonomía de las personas con discapacidad. El día 12 de diciembre el señor Presidente entregó la Directriz No. 027 a todos los Presidentes Ejecutivos y Ministros, la cual contenía las políticas a desarrollar para los próximos

10 años en dicha materia. El CNREE se encuentra en el proceso de gestión de la Política Pública en discapacidad 2010-2020, con la finalidad de reemplazar a la Directriz 27, que tiene vigencia hasta el año 2010 y que, según la Directora del CNREE, Adriana Retana, se encuentra en un proceso de evaluación para determinar su cumplimiento (Retana, 2009).

4.4.2 Debilidades en la aplicación de disposiciones laborales de la Ley N°7600

Se bien son claros los avances en el área de formación y modificación institucional, lo cierto del caso es que falta mucho para lograr la certera inserción de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. De manera consecuente, sigue siendo difícil el garantizar una vida independiente y digna para este sector de la población.

En términos generales cabe recordar que la inserción laboral de las personas con discapacidad es deficiente, en el tanto la tasa de desocupación es mayor que el promedio nacional, el ingreso promedio de las personas con discapacidad es inferior al de las demás personas, existen deficiencias en la adaptación de pruebas de selección de personal, etc. (CNREE y JICA, 2006, p. 18; Ureña y Guillen, pp.104 y 243)

Asimismo, en los lugares de trabajo faltan muchas de las adecuaciones estructurales básicas para garantizar el acceso al trabajo de la población con discapacidad. Incluso se debe ir más allá e indicar que a nivel país la infraestructura y el transporte no permiten la libre movilidad y desarrollo de las personas con discapacidad. Esta situación es especialmente grave si se recuerda que los plazos para que los transportes públicos realicen las adaptaciones necesarias son cambiados constantemente (al inicio en la Ley se impuso un plazo de 7 años, pero actualmente se habla como fecha tope del año 2014, 18 años más de lo instituido originalmente y estuvo en discusión en el Congreso un proyecto para que la fecha pasara al año 2019).

En el tema institucional, es necesario iniciar analizando el caso del Consejo Nacional de Rehabilitación, que tal y como se destacó en el capítulo III, de acuerdo a su Ley de creación, este es el ente responsable de orientar la política general en materia de Rehabilitación y Educación Especial en coordinación con los Ministerios de Salubridad Pública, Educación Pública, Trabajo y Seguridad Social, así como la Planificación, Promoción, Organización, Creación y Supervisión de Programas y Servicios de Rehabilitación y Educación Especial para personas físicas o mentalmente disminuidas, en todos los sectores del país. De manera que se atribuye al Consejo funciones de rectoría del sector discapacidad.

Sin embargo, es pertinente destacar que legalmente el CNREE es depositario de la rectoría técnica del sector discapacidad y que para lograr sus objetivos debe de coordinar con rectorías políticas de mayor poder y alcance. Lo anterior porque a diferencia de una rectoría ejecutiva, como la de un Ministerio de Salud o la un Ministerio de Educación, el CNREE no cuenta con gran presupuesto, no posee Ministro(a) y, por ende, no cuenta representación en el Consejo de Gobierno.

Para lograr la coordinación delegada, su Junta Directiva del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial se integra por un delegado y un suplente de las siguientes entidades: Ministerio de Salubridad Pública, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Mixto de Ayuda Social, Asociación de Industrias de Buena Voluntad de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Colegio de Trabajadores Sociales, Asociaciones de Padres de Familia de Niños Excepcionales (legalmente constituidos) y Empresa Privada. Asimismo delegados y tres suplentes de las Asociaciones de personas con discapacidad, legalmente constituidas.

De acuerdo al artículo 3 de la Ley N5347, los referidos delegados y sus suplentes serán nombrados en cada caso por la máxima autoridad de la entidad representada, entre las personas más facultadas para contribuir en los campos de la Rehabilitación y la Educación Especial. Se instituye en ese mismo numeral que los nombramientos conllevarán la autoridad para tomar decisiones en nombre de la entidad representada. Sin embargo, de acuerdo a Mendieta (2007), esos representantes no suelen tener el poder de toma de decisiones al que refiere ese artículo.

Con respecto a la imposibilidad de participar en el Consejo de Gobierno, el Consejo de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) constituye un ejemplo de cómo se puede solucionar ese vacío de poder. El CONAPAM fue estratégicamente inscrito al Ministerio de la Presidencia y su presidente es el Presidente de la República; para garantizarse el involucramiento político permanente.¹³

Desde un punto de vista de enfoque, no se puede pasar por alto que la rectoría del CNREE emerge dirigida hacia la rehabilitación y la educación especial, lo que coincidía con el paradigma

¹³ Cfrs. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1999). *Ley N°7935, Ley integral para la persona adulta mayor*. Artículo 37 sobre la Junta Directiva

predominante en la época de su creación, en el que las personas con discapacidad eran concebidas como seres humanos con una deficiencia o enfermedad física mental o sensorial. Había que trabajar esas debilidades para procurar inserción.

Hoy día el paradigma ha variado, ya que se sabe que lo central en una política de discapacidad es la relación de estas personas con el ambiente. Existen deficiencias físicas, mentales o sensoriales, pero las barreras determinantes en el proyecto de vida del sector están en el entorno: espacio físico, información, transporte, etc. Se supera la prioridad en la rehabilitación (regida por Ministerio de Salud y servicios brindados por la CCSS) y en la educación especial (regido por el MEP).

Es así que el CNREE debe afrontar el cambio contextual, sin que su Ley e incluso su nombre (que refleja un paradigma superado) hayan variado. Esto lleva a una peligrosa encrucijada: el CNREE no cumple la función que debería cumplir desde una perspectiva de derechos humanos, o podría incumplir en cierto grado el principio de legalidad, en el tanto sus funciones no se adecuan totalmente a las necesidades integrales de la población meta.¹⁴

Si bien mediante la Directriz 27 emitida en el año 2010 se crearon diversas herramientas que contribuían a la labor del Consejo, a la fecha no se conoce a ciencia cierta los resultados de sus disposiciones. Así por ejemplo, como aspecto positivo se suele indicar que esa Directriz permitió la generación de comisiones en discapacidad en las institucionales públicas del país, pero lo cierto del caso es que estas no funcionan con igual nivel y no hay recursos para dar seguimiento. Además la Directriz vence en 2010.

Por otro lado, si bien dentro del CNREE existe un Registro Nacional de Minusválidos, lo este cuenta con serias debilidades. Arguedas *et. al.* señalan que en general no es una fuente confiable de información, por la falta de recursos humanos y materiales que permitan la actualización de los datos (2007, pp. 74-76).

Pasando al estudio del desempeño del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se puede afirmar que las amplias funciones que le fueron atribuidas, mediante la Ley N°7600 y su Reglamento, no se han logrado ejecutar a cabalidad. Específicamente sobre la obligación del MTSS

¹⁴ Cfrs. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). *Ley N°5347 de creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial*. Artículo 2 sobre funciones del CNREE

de mantener un servicio con profesionales calificados para brindar asesoramiento para la readaptación, colocación y reubicación en el empleo de las personas con discapacidad (Ley N°7600, art. 30), Ureña y Guillen señalan que:

“El Estado y concretamente el Ministerio de Trabajo cumplen a medias con esta obligación. Si bien la oficina existe, esta no cumple con la necesidad y volumen que debiera, pues en mucho sobrepasa la demanda a lo ofrecido...” (p.218)

Por esa falta de asesoría, puede ser más fácil despedir que readaptar y reubicar a una persona con discapacidad. De manera tal que los citados autores catalogan a este como un reto pendiente en el país.

Sobre el trabajo de la Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad del Ministerio, un estudio realizado en el 2004, indica que la jefatura de la Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad afirma que: “El país a la fecha, no ofrece suficientes oportunidades de empleo para las personas con discapacidad. Los empresarios sienten en ocasiones temor de que el trabajador con discapacidad va a requerir demasiadas adaptaciones y ello generará mayores gastos” (OPS et. al.; 2004, p.53).

Se explica que esta situación se debe a la persistencia de falsas creencias y desinformación sobre la discapacidad, por las cuales los empleadores y las empleadoras no contratan personas con discapacidad. Destaca por ejemplo:

1. Insuficiente divulgación de los beneficios fiscales existentes por concepto de contratación de personas con discapacidad.
2. Percepción de que las adaptaciones al puesto de trabajo en las empresas representan altos costos.
3. Ausencia de cuotas de empleo para personas con discapacidad.
4. Barreras de acceso a la educación y formación para el trabajo de las personas con discapacidad, así como la existencia de las mismas en materia de infraestructura.

Lo interesante del caso es que todas esas debilidades descritas son producto de debilidades del mismo Ministerio. La misma Unidad indicó que la cualificación profesional de las personas con discapacidad es exigua y se torna un tema difícil, en el tanto no existe un estudio profundo que

refleje su situación educativa y técnica; situación que por Reglamento de la Ley N°7600 también es responsabilidad del MTSS.¹⁵

En el campo de la planificación de acciones, cabe recordar que para generar empleos dignos para la población con discapacidad, en el artículo 68 del Reglamento de la Ley N°7600 se estableció que el MTSS debía nombrar una comisión permanente encargada de definir estrategias, planes y proyectos para promover la equiparación de oportunidades en el empleo. Si bien en el año 1999 se constituyó, esta estuvo conformada por técnicos sin capacidad de decisión. En el 2002 logró modificar esa situación para que se constituyera por los directores de todos los departamentos del MTSS, pero no sus resultados siguieron siendo exiguos por la falta de recursos propios. Es así que se ha convertido en una comisión de aval y respaldo a la Unidad de Equiparación de Oportunidades, alejándose de su cometido original (INA. 2005, pp. 11, 13).

El MTSS, por medio de la Unidad de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, ha asesorado -en la medida de lo posible- a las empresas privadas que han solicitado colaboración para la readaptación y reubicación de puestos. De acuerdo a Ureña y Guillén, el MTSS carece de posibilidades para mejorar la asesoría a empleadores, por la falta de recursos financieros y humanos (2007, p.232). En este mismo sentido el INA sostiene que:

“El MTSS no dispone de suficiente personal para brindar estas asesorías de manera puntual y efectiva, impidiendo esto el acompañamiento que requiere la persona empleadora y la motivación concienciadora para que se decidan a contratar personal que presenta discapacidad”. (INA. 2005, pp. 11, 12).

Se debe dotar de independencia presupuestaria a esa instancia para trascender la gestión de promoción e información. También debe proveer de un equipo interdisciplinario de profesionales para atender las necesidades del sector. (*Idem.*).

Si bien en el artículo 70 de la Ley N°7600 se instituye que “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (...) coordinará con el Instituto Nacional de Seguros y con los empleadores respectivos, los procesos necesarios con el fin de readaptar y reubicar a los trabajadores que adquieren una discapacidad durante el desarrollo de sus actividades laborales”; esta coordinación no

¹⁵ El art. 74 establece que el ministerio sistematizará y transmitirá información a los entes educativos sobre las necesidades de formación técnica y profesional.

se produce dado que en el artículo 30 del Código de Trabajo, se permite despedir a una persona que adquiriera una discapacidad, siempre y cuando se cubran las exigencias de ley (prestaciones).

Por otra parte, cabe destacar que de acuerdo a datos para el año 2006, la mayoría de población con discapacidad es contratada en el sector privado. Específicamente el 32.8% de la población discapacitada es contratada por dicho sector, mientras un 27, 3% trabaja por cuenta propia y 25% es contratada por el Estado. (CNREE y JICA, 2006, p. 160). Esta situación podría cambiar a través de una mejor intermediación, sistemas de selección, incentivos y cuotas en el sector público. Es decir, hay debilidad en sistemas de intermediación e información.

Además, no se puede dejar de señalar que si bien mediante la Ley N°7092 se establece un incentivo fiscal para las empresas que contraten personas con discapacidad, es en su mayoría desconocido por empleadores, por falta de promulgación por parte del Ministerio de Trabajo, pues su ritmo de capacitación y asesoría es lento (Ureña y Guillen, 2007, p.233). Los empleadores requieren de un cambio de percepción sobre las personas con discapacidad.

Estudios recientes elaborados en la región con el aporte de la Cooperación Española para el Desarrollo, son claros al señalar la debilidad del Sistema Público de Empleo (SPE) costarricense, sobre todo en el área de generación de oportunidades para la población con discapacidad. (Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral, 2009).

En los referidos estudios sobre la situación de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana, se recopila información sobre procesos de gestión y promoción pública del empleo, la gestión territorial de los servicios públicos de empleo, los recursos humanos y materiales de las oficinas públicas de empleo, los instrumentos utilizados para la intermediación (aplicativos informáticos y clasificación de ocupaciones) y sobre el desarrollo de actuaciones en pro de las igualdad de oportunidades (género y personas con discapacidad).

De la revisión histórica y general de los SPE de Centroamérica y República Dominicana, se concluye que estos han surgido de manera tardía en la región y por ello incluso hasta hace pocos años los sistemas de recogida de datos imperantes eran manuales. En los últimos años se han venido utilizando aplicativos informáticos de gestión de empleo, como el elaborado por el Programa SIAL de OIT y utilizado por varios países como Costa Rica, pero presentaba serias deficiencias en cuanto a la seguridad de los datos y además solo permitía manejar datos en redes domésticas (Programa

FOIL, 2009a, pp.59 y 60). Además en otras oficinas de intermediación –como las del INA- se utilizaba un aplicativo diferente, lo que no generaba una gestión armónica.

En el estudio que evaluó los sistemas públicos de empleo de la región hasta el año 2006, se destaca que en la atención a personas con discapacidad existen grandes diferencias. Hay países que muestran un adecuado paquete de indicadores: marco legal, actuaciones específicas para garantizar el empleo y medidas de apoyo al empleo, mientras en otros no existe siquiera adecuada recolección de datos de estos colectivos.

Concretamente, El Salvador, Honduras y Panamá, destacan positivamente en la atención a personas discapacitadas, con normas específicas, departamentos de atención diferenciados en el Servicio Público de Empleo y medidas de apoyo al empleo y la inserción sociolaboral destinadas al colectivo. En Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, por el contrario, no se observan líneas de acción específicas para este colectivo. Al extremo que, al 2006, en sus programas informáticos la información no estaba adecuadamente incluida, ni desagregada por la condición de discapacidad, tipo de discapacidad ni grado de afectación. En algunos de estos países existe norma o se desarrollan actuaciones puntuales, pero no se observa una política integrada de apoyo a la inserción laboral de las personas discapacitadas (*Ibid.*; p.64)

En la tabla N°9 se recogen los principales elementos del análisis DAFO efectuado al Sistema Público de Empleo de Costa Rica (constituido por el MTSS, el MEP y el INA).

Tabla N°9

Análisis DAFO efectuado al Sistema Público de Empleo de Costa Rica, en el marco del Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral

Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> - Descoordinación interinstitucional de las instancias del Sistema, que hace lentos los avances y dificulta la toma de decisiones. - En el proceso de descentralización del MTSS, se identifica rotación excesiva de personal en las municipalidades. - Nivel de cobertura territorial del SPE es insuficiente. - Falta de confianza en el sector público que provoca que las personas no recurran al SPE. - El Sistema Nacional de Intermediación y su Consejo nacional no son operativos, por lo que el Decreto se ha mostrado inoperante. - Recursos humanos insuficientes en MTSS.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> - Desencuentro de las instituciones o posible lucha de competencias entre instituciones.
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo interinstitucional de SPE de coparticipación y corresponsabilización que permite la suma de recursos entre las diferentes instituciones. - Aportación y elaboración de software de intermediación por parte del INA. - Plan Nacional de Empleo en proceso. - Desarrollados trabajos sobre modelo de SPE y gestión de empleo. - Aumento del proceso de descentralización por parte del MTSS. - Calidad técnica de los Recursos Humanos. - Observatorio del Mercado Laboral elaborado y funcionando

	- Propuestas de mejora en cuanto a nuevos modelos más operativos de funcionamiento.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de comité de coordinación interinstitucional. - Inclusión del Plan Nacional de Empleo en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza. - Institucionalidad de la Administración Pública y continuidad. - Recursos para empleo desde diversos donantes que pueden ser rentabilizados (PNUD-OIT, AECID, JICA). - El elevado proceso de migración que obliga a reforzar las áreas públicas de empleo.

Fuente: Programa Regional FOIL, 2009a, anexo3

En un segundo estudio que actualiza los datos al año 2009, se afirma sobre la generalidad de los sistemas de gestión regional que “Costa Rica y Nicaragua muestran leves mejoras”. No obstante, hace hincapié en que sería necesario evaluar en el corto plazo el modelo funcional recientemente implementado en Costa Rica tras la implantación del un nuevo aplicativo informático (www.buscoempleo.com) y manuales de procedimiento realizados en 2009 (Programa FOIL, 2009b, p.53).

La gran cantidad de instituciones que participan en los procesos de intermediación en Costa Rica (INA, MEP, MTSS y Municipalidades) obliga a la utilización de herramientas adecuadas para integrar el trabajo simultáneo de muchas oficinas en red. Por ello, se designó al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para el diseño, elaboración y mantenimiento del nuevo aplicativo. Tras dos años de trabajo, fue presentado el pasado 18 de agosto de 2009. A pesar del importante paso que eso significó, en el momento de la realización del estudio no había sido instalado en las diferentes oficinas descentralizadas, lo que es imprescindible para poder realizar una valoración del mismo.

En el caso de la atención de las personas con discapacidad por el SPE, Costa Rica obtuvo una valoración de 5,75 sobre 10 en el 2009, frente a la puntuación de 4 sobre 10 obtenida en el año 2007. Se reporta una mejora por el trabajo de una comisión interinstitucional con participación de organismos oficiales y de entidades de personas con discapacidad, además de mejoras en la atención personalizada en la oficina central del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en San José, a través de la Unidad de Equiparación de Oportunidades. No obstante, estas acciones no se proyectan al resto de oficinas de empleo municipales que tienen firmado convenio de colaboración para la implantación de dispositivos descentralizados de gestión de empleo. (Programa FOIL, 2009b, p.83)

Para generar una visión comparativa del tema, se destaca que en ese rubro del estudio El Salvador presentó una valoración en 2009 de 9,5 sobre 10, Honduras de 9 y Panamá de 8. En estos casos valorados como positivos se identificaron una gran cantidad de iniciativas en el área de

discapacidad y empleo, como elaboración de materiales específicos (como guías de orientación ocupacional), apoyo financiero para las iniciativas de autoempleo de personas con discapacidad, trabajo en torno al Clasificador Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, evaluación de propuestas de capacitación de organizaciones de personas con discapacidad, elaboración de materiales de sensibilización en el ámbito del empleo (afiches, calendarios, trífolios, difusión de normas de equidad, etc.), desarrollo de talleres de sobre discapacidad y servicios de intermediación laboral para los empleados los Ministerios de Trabajo y socialización del marco normativo sobre discapacidad en diferentes empresas

De los ocho elementos evaluados en el estudio sobre el estado de los Servicios Públicos de Empleo, en el caso de Costa Rica el que obtuvo la calificación más baja fue el de discapacidad.

Finalmente, se pueden señalar otra serie de claroscuros en el tema:

- La CCSS destina recursos específicos para atender a la población con discapacidad, pero gran parte se concentran en el área metropolitana, lo que va en contra de la Ley N°7600, que enfatiza en la obligación estatal de procurar la igualdad de oportunidades tanto en las zonas rurales como urbanas. Asimismo sucede con el Servicio Público de Empleo, que pese a grandes esfuerzos, sigue siendo fuertemente centralizado.
- En el año 2007, el presidente de la República, Sr. Oscar Arias, firmó el Decreto Ejecutivo No.34135-MP-MTSS, con el cual se pretendió reformar el Estatuto de Servicio Civil, para garantizar el acceso de las personas discapacitadas, al 5% de las vacantes dentro del Poder Ejecutivo. Sin embargo, “Fracasó plan de promover empleo para discapacitados” (Mata, 2010). Incluso en reconocimiento de ese fracaso, la administración Chinchilla trabaja en un nuevo plan que se piensa respaldar con una ley (Vizcaino, 2010)
- En cuanto a la obligación de la Dirección General del Servicio Civil de diseminar información para que las personas con discapacidad conozcan su posibilidad de participar en el concurso de puestos públicos, está lo cumple a través del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), el CNREE y oficinas de capacitación de las diferentes instituciones públicas. Pero la divulgación no es suficiente y eso es notorio en aspectos básicos de la vida cotidiana, que van desde la confusión terminológica hasta el desconocimiento de las capacidades de las personas con discapacidad. También se deben mejorar los mecanismos de selección de personal.

Conclusiones

“Cuando entró en vigencia la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, se pensó que muchas cosas iban a empezar a cambiar para esta población en Costa Rica. Sin embargo, hasta ahora ha sido difícil la puesta en práctica de esta legislación. (...) Existe un abismo entre la teoría y la práctica gubernamental en materia de empleo y discapacidad. (INA, 2005, p.10)

Los formuladores de la Ley N°7600 plasmaron metas sumamente ambiciosas, a sabiendas que se tiene que apuntar alto si se desea generar cambios reales y significativos en el imaginario político y cultural de un país, pero sobre todo, si se desea producir un cambio social basado en la búsqueda de la igualdad real de la población. La promulgación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad era totalmente necesaria y, sin lugar a dudas, su planteamiento desde el paradigma autonómico significó un avance sin precedentes para el reconocimiento y la tutela de los derechos de la población discapacitada en el país.

Pero esta Ley no ha sido suficiente. Se generaron grandes expectativas y los logros no han sido los esperados.

El ámbito laboral sigue siendo el eslabón más débil de la cadena de desarrollo de las personas con discapacidad. Deficiencias en los sistemas de educación y capacitación, en las prácticas intermediación laboral, contratación, remuneración, ascenso y movilidad horizontal; aunada al difícil acceso a recursos productivos y a la falta de servicios públicos adecuados a las necesidades de la población discapacitada, generan serios problemas para su participación económica en la sociedad y, por ende, obstruyen su derecho a desarrollar una vida autónoma.

Después del repaso histórico y contemporáneo sobre el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, pero sobre todo a partir del estudio del reconocimiento y tutela del derecho al trabajo de esta población en Costa Rica a través de la Ley de Igualdad de Oportunidades y su Reglamento, en esta sección se presentan una serie de reflexiones en torno a deficiencias en las etapas de diagnóstico y formulación de la misma. Además, si bien mediante este trabajo se demuestra la necesidad de hacer una evaluación integral y profunda sobre el tema de la implementación y consecución de resultados de la Ley N°7600 con el propósito de retroalimentar el proceso y generar una nueva y fortalecida etapa para la ejecución de sus disposiciones, con el estudio efectuado se hace posible emitir una serie de recomendaciones. Así, a continuación se sintetizan las debilidades en el proceso de creación de la Ley y se apuntan aspectos clave que se

deben atender en la actualidad si se desea avanzar en la tutela efectiva de los derechos laborales de la población con discapacidad.

- **Sobre el diagnóstico**

Tal y como se indicó en el marco conceptual de este estudio, en el diagnóstico de la política pública se debe de identificar claramente el problema social que se busca atender, pero además se deben definir los objetivos de la intervención, las opciones factibles de intervención (identificar factores del problema que pueden o no ser manipulados, atender el contexto institucional, consultar con expertos, analizar estudios, etc.) y seleccionar la opción que mejor atienda el problema.

Si bien en el año 1996 el Poder Ejecutivo y el Legislativo coincidieron en reconocer la existencia de un problema público en torno a la falta de atención de las necesidades específicas de la población con discapacidad, es menester recordar que la propuesta que dio origen al expediente legislativo N°12.197 no atendía a la problemática del sector totalmente desde el enfoque autonómico o integral de la discapacidad, en el tanto propugnaba por una integración con importantes matices asistencialistas. Ese detalle fue subsanado en el texto sustitutivo, pero sobresale el hecho de que en la nueva propuesta se cambiaron las opciones de intervención: en el proyecto original se mostraba una importante apuesta por la instauración de políticas afirmativas o de discriminación positiva para garantizar la empleabilidad de las personas con discapacidad, mientras que en el texto sustitutivo y finalmente adoptado, se apuesta por medidas más generales.

Vale la pena prestar atención a esa decisión, porque en cuestiones de discriminación, que derivan de conductas y percepciones interiorizadas como parte de la cultura social y política de las comunidades, la apuesta contemporánea ha sido por medidas de afirmación positivas que exijan el cambio. Aunque siempre resulta algo controvertida la decisión de adoptar este tipo de políticas públicas, lo cierto del caso es que han demostrado importantes resultados en áreas como la igualdad de género, con leyes de cuotas para la participación política de la mujer.

En el área del empleo de personas con discapacidad, si bien existe un incentivo fiscal para la contratación de personas con discapacidad en el sector privado, este no ha sido ampliamente difundido y podría ser insuficiente. Incluso vale destacar que la Dirección de Empleo del MTSS sugirió en su momento a la Asamblea Legislativa, la necesidad de incorporar además en la Ley N°7600 otros incentivos para la readecuación de puestos de trabajo. También es pertinente señalar que en la iniciativa

presentada por el Poder Ejecutivo, se contemplaban medidas para incentivar el tema del autoempleo y la contratación de la población discapacitada en PYMEs.

Otra medida que estuvo en el proyecto original y que desapareció en el que fue finalmente aprobado, tenía que ver con el establecimiento de cuotas de empleo para las personas con discapacidad en el sector público. En este sentido se debe destacar que pese a no haber sido incluido en la Ley, este es un tema que lleva cerca de catorce años de estar en la agenda pública.

Se trata de cerca de catorce años de vigencia de la Ley N°7600 sin aparente reducción del desempleo en la población con discapacidad en el país, situación que permite preguntarse si fue adecuada la decisión de excluir los incentivos para la readecuación de puestos, el apoyo a PYMEs y las cuotas en el sector público; y si una mayor consulta a expertos y grupos beneficiarios hubiera cambiado esas posturas.

Por otra parte, la falta de fortalecimiento del CNREE pese a los numerosos señalamientos en ese sentido durante la formulación de la Ley N°7600 y posteriores a su entrada en vigencia, pone en entredicho el diagnóstico efectuado y la coherencia en la formulación. En ese mismo sentido, las repetidas, y no atendidas, solicitudes de estudios viabilidad presupuestaria y de recursos institucionales, reflejan la debilidad del diagnóstico ejecutado. De nada sirve la adecuada identificación del problema, si las soluciones propuestas no pueden ser llevadas a cabo y, posteriormente, ser fiscalizadas.

Así por ejemplo, la Dirección del Empleo del MTSS, que es la instancia con mayores responsabilidades en el tema del empleo de la población con discapacidad, externó su preocupación sobre el tema presupuestario y de recursos humanos a la Asamblea Legislativa. Incluso, un breve repaso histórico del Sistema Público de Empleo nacional, hace evidente la debilidad del mismo, por lo que se debió prever mecanismos para su mejora (al menos mecanismos para presionar decisiones políticas clave para su fortalecimiento, como el establecimiento de plazos para el cumplimiento de las disposiciones normativas).

En este mismo tema, en la Ley N°7600, parece obviarse el hecho de que el Sistema Público de Empleo no es responsabilidad exclusiva del Ministerio del Trabajo, sino que además ocupan un rol fundamental el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación Pública. En la

Ley no se evidencia esa corresponsabilidad, pese a que este es un aspecto harto conocido e incluso advertido en las misivas de las instituciones a la Asamblea Legislativa.

La política pública debe ser integral, no se puede mejorar un ámbito sin fortalecer las entidades rectoras en materia de empleo y discapacidad. Ni se puede legislar sin mirar a la población beneficiaria. Esto incluso puede llevar a un profundo debate sobre la debilidad de la democracia costarricense, que sigue más del lado de la balanza representativa, que participativa.

Respecto al texto original presentado por el Poder Ejecutivo, también desaparece el tema de las estadísticas de discapacidad, cuando esta es una gran debilidad para la adecuada formulación de políticas públicas. Existe un Registro Nacional de Minusválidos en el CNREE sin datos adecuados y actualizados por la falta de recursos. Además los datos que proporciona el censo no son suficientes y no son actualizados en periodos razonables (el último data del año 2010), de manera que no se puede hablar de un verdadero seguimiento del tema e identificación confiable del problema a atender.

Conviene que se defina la entidad que realmente debe y puede hacerse cargo del tópico “estadísticas sobre discapacidad”. Además alguna entidad debe estudiar el tema de la aplicación de la propia Ley N°7600, desde un punto integral de evaluación de política, ya que realmente hace falta una retroalimentación que cierre una primera etapa del “policy cycle”.

Por último, se debe indicar que en el tema de la readaptación y reubicación de trabajadores que adquieren alguna discapacidad, no se ha contemplado a la fecha el tema desde una perspectiva integral, en el tanto en el artículo 29 del Código de Trabajo se permite despedir a una persona que adquiera una discapacidad, siempre y cuando se cubran las exigencias de ley (prestaciones). Es decir, que existe el portillo para despedir antes que readaptar o reubicar.

- **Sobre la formulación**

Recordando que la política pública no debe ser ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas integrales para atender necesidades de un sector de la sociedad en un momento específico de la historia, es claro que en los procesos de diagnóstico y formulación de la Ley N°7600, faltó la visión de conjunto. Se pensó mucho en la necesidad de una entidad rectora del campo regulado, pero no se le dotó de capacidades y recursos necesarios; se pensó en la necesidad de reformas en instituciones encargadas de temas laborales, pero no en la necesidad de plazos para

que los cambios -muchos dependientes de voluntad política- fueran ejecutados; no se pensó en que el derecho al trabajo depende del derecho al libre tránsito que ha sido y sigue siendo postergado de acuerdo al interés de empresas transportistas y de diversas instituciones que postergan reformas arquitectónicas,¹⁶ no se pensó en que el sistema público de empleo costarricense se conforma por más instituciones que el Ministerio de Trabajo y es sumamente débil, etc.

También es importante recordar que la política pública es ejecutada por diversos actores, de manera que en la formulación se tiene que prever que siempre debería haber diálogo y que muy posiblemente existirá conflicto. Para fomentar el primero y reducir el segundo, es fundamental conocer y definir claramente el rol de los actores que intervienen en el tratamiento del problema público objeto de intervención. En ese sentido, ni mediante la Ley N°7600, ni por medio de otra ley o reglamento, la Asamblea Legislativa fue capaz de subsanar problemas relativos a la rectoría del sector discapacidad, que existían desde antes de su promulgación. El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial sigue siendo definido por ley como un rector sectorial que tiene conocimiento técnico, pero no recursos de poder y económicos como para cumplir su rol de coordinador y fiscalizador del sector público en el tema de discapacidad. En el ámbito laboral este hecho es inminente, dado que en la Ley N°7600 se recalca la rectoría del Ministerio de Trabajo en el tema laboral, pero se supone que el CNREE debería regir, coordinar y fiscalizar en cuanto a discapacidad.

Incluso los Trabajadores del CNREE y el Ministerio de Justicia y Gracia advirtieron que en el artículo 32, parecía que se enfrentaba al MTSS con la responsabilidad rectora del CNREE. Lo interesante del caso es que la propia Dirección de Empleo del MTSS advirtió a la Comisión Legislativa que el texto no establecía la rectoría del sector, cuando debería ser el CNREE.

Siempre en la misma línea, no se puede dejar de señalar que incluso el nombre y algunas las funciones que asigna la ley al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, catorce años después de promulgada la Ley N°7600, siguen siendo inadecuadas para el papel que debería asumir la institución bajo el actual paradigma de la discapacidad, que impulsa el derecho al desarrollo integral y autónomo de las personas con discapacidad.

¹⁶ El paradigma autonómico o de vida independiente es claro en la centralidad de las modificaciones ambientales para lograr la participación completa de la persona con discapacidad en todas las áreas de la vida social.

Por otro lado, desde el punto de vista de la construcción de la democracia participativa, el proceso de formulación fue sumamente cerrado. No se abrió el proyecto a consulta de organizaciones de personas con discapacidad y el espacio de participación de instituciones públicas fue reducido y no claramente considerado. Cabe recordar que pese a que se abre la posibilidad de llamar a consulta a funcionarios de las entidades responsables de determinados temas al legislar sobre su área de experticia, esto no se hizo. Asimismo, las observaciones que fueron emitidas por las instituciones públicas vía carta, no fueron debidamente sistematizadas por Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y además no fueron punto álgido para la toma de decisiones por los legisladores. Las cartas no fueron leídas directamente por los legisladores y las sugerencias ahí contenidas no fueron debidamente discutidas en la subcomisión encargada del proyecto y mucho menos en el plenario. Lo anterior pese a que debilidades actuales de la Ley fueron advertidas por las instituciones.

Finalmente, como ya se fue indicado, al MTSS se le asignaron (fundamentalmente mediante el reglamento) funciones muy amplias que ha sido incapaz de atender. Se puede afirmar que el MTSS es sumamente débil. Por citar un ejemplo, en el campo de la formación técnica y profesional, se estableció que la Dirección Nacional de Empleo sistematizaría y transmitiría información a los entes educativos sobre las necesidades de formación, cuestión que está lejos de suceder.

La amplitud de funciones sin disposiciones presupuestarias que le sustentaran fue un punto de manifiesta preocupación del Ministerio de Trabajo durante la formulación de la Ley y por ello, esta y otras instituciones, insistieron en realizar estudios de factibilidad y, de ser necesario, pensar en reformas presupuestarias.

- **Consideraciones finales y sugerencias para la mejora del empleo**

Aunque las leyes son un instrumento fundamental para mejorar la convivencia social, una ley no lo es todo. Se requiere de un cambio de actitud de la sociedad completa en la que se adquiera conciencia de la importancia de comprender la diversidad que nos caracteriza como sociedad, de aceptar y reconocer esta diversidad, además de abrir los espacios necesarios para lograr construir una sociedad que satisfaga las necesidades de todas las personas que la conforman.

Se debe continuar con los procesos de capacitación emprendidos desde instancias como el MTSS y el CNREE hacia empresarios y trabajadores, sobre derechos y oportunidades existentes, pero además se debe priorizar la sensibilización de las nuevas generaciones, para que estas puedan

generar una nueva función pública en el futuro, en la que la igualdad sea vista como lo natural y la excepción producto de una exigencia legal. Los nuevos empleadores y trabajadores deberán ser más consientes de las capacidades de todas las personas con discapacidad y las personas con discapacidad más vigilantes de sus derechos.

Además, indudablemente para lograr la igualdad de oportunidades se requiere de información fiable sobre la realidad que enfrentan las personas con discapacidad. Es así que resulta impostergable atender el tema de las estadísticas y el tema del seguimiento de la ejecución de las disposiciones de la Ley N°7600, su reglamento e incluso de la Directriz 27.

Otro aspecto de relevancia es que si bien en la Ley se dispuso la obligación del Estado por garantizar derechos de las personas con discapacidad en todo el país, es evidente que la centralidad de los servicios públicos –como los de intermediación y rehabilitación- se convierten en un especial problema para las personas con discapacidad, que además enfrentan dificultades para su movilidad, por medios de transporte no adecuados a las exigencias nacionales/internacionales e infraestructura deficiente. En este sentido, resulta fundamental establecer plazos para la ejecución de acciones clave en esas áreas.

Un elemento que requiere especial atención tiene que ver con el hecho de que si bien el artículo 70 de la Ley N°7600 establece que “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Dirección Nacional de Inspección General del Trabajo, coordinará con el Instituto Nacional de Seguros y con los empleadores respectivos, los procesos necesarios con el fin de readaptar y reubicar a los trabajadores que adquieren una discapacidad durante el desarrollo de sus actividades laborales”; esta coordinación no se produce porque en el artículo 29 del Código de Trabajo, se permite despedir a una persona que adquiera una discapacidad, siempre y cuando se cubran las exigencias de ley (prestaciones). Por ello debería estudiarse la posibilidad de modificar ese numeral. Asimismo, se podría incluir una delimitación taxativa de los tipos de discriminación en el Código de Trabajo, para que sea más inclusivo y concordante con la Ley N°7600.

Finalmente, no se puede pasar por alto el importante tema del fortalecimiento del sistema democrático costarricense, lo que pasa necesariamente por la apertura de espacios reales de participación, por la capacitación de ciudadanos y ciudadanas para que realicen una participación responsable y basada en la defensa de sus derechos fundamentales y los de las futuras generaciones. La democracia se debe construir en el aquí y el ahora, pero con visión de largo plazo.

Fuentes de información

- Documentos

Agencia de Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2006). *Documento de formulación: Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral. Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: AECID.

Aguilar, Luis. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

Alpizar, Felipe y Rojas, Carla. (2008). *Informe de Investigación: Oferta de servicios, proyectos y programas en el sector social y productivo del Estado Costarricense*. [Documento de trabajo inédito] Costa Rica: MIDEPLAN.

Arguedas, Victoria; Jiménez, Ingrid y Sandoval, Cynthia. *El acceso a la educación superior pública desde la perspectiva de la Ley número 7600: análisis de la implementación juridico-práctica para los estudiantes con discapacidad de la Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio y a nivel institucional*. Seminario de graduación para optar por el grado de licenciatura en derecho, Universidad de Costa Rica, 2001.

Astorga, Luis Fernando. *Discapacidad, perspectiva histórica y desigualdades imperantes*. [En línea] Página coordinada por Radio Nederland Training Centre, para informar sobre temas de derechos humanos [Consultada el 10-04-2010] Disponible en: <http://mediacommunity.org/ddhh/discapitados/barreras/>

Baratta, Alessandro. (1997). “El niño como sujeto de derechos y participante en el proceso democrático”. *Revista Espacios*, San José, Costa Rica, N°1°.

Bunge, Mario. (1999). *Las ciencias sociales en discusión*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Casalla, Mario. (2004). “La construcción de un nuevo “imaginario” latinoamericano en la era global.” *Revista Peronista* N°4. [En línea] Página del Centro de Estudios para la Patria Grande [Consultada el 10-04-2010] Disponible en: http://www.cepag.com.ar/pdf/peronistas_5/casalla.pdf

Despouy, Leonardo. (1993). *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas.

Jiménez, Rodrigo. (1996). *Derechos humanos de las personas con discapacidad*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar. (2006). *Metodología de la investigación*. 4ta edición, México: McGraw-Hill.

Herrera Nidia. (2002). “Visión crítica de la legislación sobre la discapacidad en Costa Rica: un acercamiento desde los derechos humanos.” *Revista Espiga*. San José, Costa Rica, N°6, julio-diciembre, 2002.

Herzog, Roman. (1999). Elementos que definen un Estado de Derecho: el Estado servidor del ciudadano. En: Thesisng, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (S.F.) *Introducción a los Derechos Humanos*. [Curso virtual] Página del IIDH [Consultada el 12-3-2009] Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/cursosiidh/intranet/recursos/CURSOINTE>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2005). *Trabajo con igualdad de oportunidades*. Revista Tecnia, San José, Costa Rica: INA. V.6, n°18, set-dic 2005.

Karpen, Ulrico. (1999) *Condiciones de la eficiencia del Estado de derecho – Especialmente en los países en desarrollo y despegue*. En: Thesisng, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.

Lechner, Norbert. (1996). “Las transformaciones de la política”. En: Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, No. 1, enero-marzo, 1996.

Mancilla Zayas, Sergio. (2004). *La Democracia Participativa frente a la crisis de la Democracia Representativa*. Conferencia presentada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencias

Políticas auspiciado por la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados en Ciencia Política (ALEGCIPO), San José, Costa Rica, 16 al 20 de agosto del 2004. [En línea] Página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCR [Consultado el 23-3-2009] Disponible en: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/alegcipol/panel2/DemoPart.pdf>

Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Ministerio de Planificación de Costa Rica. (2002). *Plan Nacional Lucha contra la Pobreza 2002-2006*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN. [En línea] Página del Ministerio de Planificación [Consultada el 19-6-2010] Disponible en: <http://www.mideplan.go.cr/odt/Plan%20Nacional/Lucha%20contra%20la%20Pobreza/Personas%20con%20Discapacidad/default.htm>

Kliksberg, Bernardo. (1993). *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México: FCD.

Mata, Alonso. (2010). *Fracasó plan de promover empleo para discapacitados*. San José, Costa Rica. [En línea] Página del Periódico La Nación [Consultada el 10-04-2010] Disponible en: <http://www.nacion.com/2010-07-06/ElPais/FotoVideoDestacado/ElPais2436468.aspx>

Mata, Carlos. (2001). *Estado de derecho y democracia*. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta Segura Hermanos S.A.

Organización de Estados Americanos. (1999). *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. [En línea] Página de la Organización de Estados Americanos. [Consultada el 19-5-2010] Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

Organización Internacional del Trabajo. (1983). *Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*. Ginebra: OIT. [En línea] Página de la OIT [Consultado el 19-5-2010] Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C159>

Organización Internacional del Trabajo sede subregional para América central, Haití, Panamá y República Dominicana. (S.F.). *Información del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial* [En línea] Biblioteca digital para las personas con discapacidad, OIT subregional [Consultada el 19-6-2010] Disponible en: <http://www.oit.or.cr/bidiped/cnree/infocnree.html>

Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. (2004). *La discapacidad en Costa Rica: Situación actual y perspectivas*. San José, Costa Rica: OPS.

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *El Tratado sobre los Derechos de los Discapacitados Cierra la Brecha en la Protección de los Derechos Humanos*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. [En línea] Página de la ONU [Consultada el 23-4-2010] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/DisabilityConventionbackgrounder0508spanish.pdf>

Oszlack, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1984). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En: Nef, Jorge y Flores, Guillermo. (1984) *Administración pública: perspectivas críticas*. San José-Costa Rica: ICAP. p.282

Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (2009a). *Estudio sobre la situación de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana*. 1ª. ed., San José, C.R.: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA).

Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral. (2009b). *Evolución y desarrollo de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana 2007-2009*. 1ª. Ed., San José, C.R.: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA).

Robbers, Gerhard. (1999) El Estado de derecho y sus bases éticas. En: Thesisng, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.

Rawls, John. (1985). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Retana, Adriana. (2009). *Fortaleciendo el CNREE*. [En línea]. Periódico Digital el Porta Voz. [Consultada el 27-7-2010]. Disponible en: http://www.elportavoz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=732:fortaleciendo-el-cnree&catid=34:opinion-&Itemid=44&lang=es

Subirats, Joan. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Trejos, Juan Diego, Pretrei, Humberto y Thompson, Eric. (2006). *El gasto público en Costa Rica* [En Línea]. Página oficial del Banco Interamericano de Desarrollo [Consultado el 5/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=708670>

Ureña, Nixon y Guillen, Miguel Ángel. *Análisis jurisprudencial y legal del título II capítulo II Acceso al Trabajo de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho, Universidad de Costa Rica, 2007.

Vizcaino, Irene. Chinchilla avala plan para empleo a discapacitados San José, Costa Rica. [En línea] Página del Periódico La Nación [Consultada el 10-04-2010] Disponible en: <http://161.58.182.53/2010-07-08/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2439002.aspx>

World Health Organization. (2009). *International Day of Persons with Disabilities*. [En línea] Página de la Organización Mundial de la Salud [Consultada el 12-2-2009]. Disponible en: http://www.who.int/mediacentre/events/annual/day_disabilities/en/index.html

- **Normativa**

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1943). *Ley N°2, Código de Trabajo*.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1955). *Ley N°1860, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). *Ley N°5347, Ley de creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.*

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1988). *Ley N°7092 sobre el impuesto a la renta e incentivo en favor de los empleadores que contraten personas con discapacidad.*

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). Expediente N°12.197, *Ley de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad.*

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). *Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad.*

Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo No. 26831-MP, Reglamento de la Ley N°7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.* Publicado en La Gaceta del lunes 20 de abril de 1998.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (1978). *Decreto 8445-SPPS, Reglamento de creación del Registro Nacional de Minusválidos.*

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (2007). *Decreto Ejecutivo No.34135-MP-MTSS, Reforma el Estatuto de Servicio Civil para garantizar el acceso de las personas discapacitadas al 5% de las vacantes dentro del Poder Ejecutivo.*

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. (1995). *Voto 2313-95.* San José, a las dieciséis horas con dieciocho minutos del día nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

- **Entrevistas**

Castro, Mariela. (2010). Ex funcionaria del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Departamento de Gestión de Políticas Públicas y Participación Ciudadana. Docente de la Maestría Profesional en Estudios Interdisciplinarios sobre Discapacidad de la Universidad de Costa Rica. Universidad de Costa Rica.

Mendieta, Álvaro. (2007). Funcionario del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Departamento de Gestión de Políticas Públicas y Participación Ciudadana. Entrevista realizada en el marco de una Consultoría para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ), el lunes 1° de octubre de 2007, 10am, en el CNREE.

Anexo 1

Resumen sobre aportes institucionales al Proyecto de Ley 7600, preparado por Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.